

D625.658
2

中山大学 港澳研究文丛

香港政府行为研究

袁持平 主编

THE RESEARCH OF HONGKONG
GOVERNMENT BEHAVIOR



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中山大學 港澳研究文丛

香港政府行为 研究

袁持平 主 编

田 甜

赵锡旸 副主编

尹丽丽

THE RESEARCH OF HONGKONG
GOVERNMENT BEHAVIOR



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

香港政府行为研究/袁持平主编. —北京: 北京大学出版社, 2008. 12
(中山大学港澳研究文丛)

ISBN 978-7-301-14349-0

I. 香… II. 袁… III. 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 香港
IV. D625.658

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 160660 号

书 名: 香港政府行为研究

著作责任者: 袁持平 主编

责任编辑: 恽 薇

标准书号: ISBN 978-7-301-14349-0/D · 2169

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
出版部 62754962

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 22.25 印张 315 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究。

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

香港和澳门在中国的改革开放和经济发展中扮演了重要角色,港澳回归祖国使“一国两制”的伟大构想从理论变为现实,在实践中日益丰富。香港和澳门回归祖国以来,经济发展,社会稳定,民生改善。香港国际金融、贸易和航运中心的地位进一步提升,作为内地对外开放的中介和桥梁作用得到充分发挥。总结“一国两制”在港澳的实践及其经验,探讨实现香港和澳门长期繁荣稳定的良策,研究港澳在中华民族伟大复兴和祖国和平统一中的作用,思考港澳与内地以及粤港澳区域合作的前景,是人文社会科学工作者义不容辞的责任。

由于地缘关系和岭南文化的共同背景,广东与港澳、中山大学与港澳的高等学校之间,在历史上一直具有紧密的联系。中山大学历来十分重视对港澳问题的研究,发展到今天,港澳研究已经成为中山大学的优势研究领域和特色学科之一,在境内外都产生了广泛的影响。2000年,“中山大学港澳珠三角研究中心”成为教育部人文社会科学百所重点研究基地之一。2004年,经教育部审批立项,“中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地”成为中山大学“985工程”二期哲学社会科学创新基地之一。港澳研究哲学社会科学创新基地整合了中山大学港澳珠三角地区研究中心、法学院、政治与公共事务管理学院的研究力量,吸纳了香港城市大学、广东省社会科学院、广州市社会科学院、深圳大学的相关学者,设立了“港澳经济研究”、“港澳政治研究”、“港澳法律研究”、“港澳社会研究”四个研究方向,开展系统的港澳研究。

港澳研究哲学社会科学创新基地由梁庆寅教授负责组织研究工作。其中,“港澳经济研究”由陈广汉教授主持,主要研究香港经济的转型和发展、香港资本市场的微观结构、香港与内地的经贸关系发展以及泛珠三角区域合作等问题;“港澳政治研究”由郭正林教授主持,主要研究港澳政党社团、政治生态、公共治理与公共政策等问题;“港

II 香港政府行为研究

澳法律研究”由刘恒教授主持,主要研究 CEPA 协议实施的法律问题、区际民商事法律冲突与协调、粤港刑事司法合作、基本法解释权属和运行机制等问题;“港澳社会研究”由刘祖云教授主持,主要研究香港社会的弱势群体及其社会支持、香港的社会分层、香港人口迁移、港澳与内地的社会福利模式比较等问题。

中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地建立以来,在多个领域与港澳地区开展合作研究与学术交流,探索和回答港澳研究中的重大问题。创新基地目前已承担国家和省部级研究课题五十多项,多次举办区域性或国际性关于港澳研究的学术会议,如“香港回归十周年的回顾与展望国际学术研讨会”、“中国区域经济发展与泛珠三角区域合作学术研讨会”,“海峡两岸暨港澳地区法律发展学术研讨会”等。基地的研究成果,特别是政策建议方面的研究成果为国家和地方政府提供了多方面的决策参考和支持。

奉献给读者的这套“中山大学港澳研究文丛”,是中山大学港澳研究哲学社会科学创新基地的学者从经济、政治、法律、社会几个方面研究港澳问题的系列成果。在丛书中,作者探讨了港澳社会经济发展、粤港澳存在的法域冲突、区域行政协作的机制、区域经济深度整合、社会的有效治理等问题,表达了对港澳,特别是对香港问题的见解。分析和总结了实行“一国两制”以来港澳建设与发展取得的宝贵经验。对保持香港和澳门的长期繁荣稳定,进一步推动港澳与内地以及粤港澳区域合作进行了建设性的探讨。今天,港澳社会经济发展和港澳与内地的合作进入了一个新阶段,希望这套丛书能对国家实施区域经济发展战略、促进粤港澳的新型合作、深化港澳问题的研究有所启迪。

这套丛书是中山大学“985 工程”二期哲学社会科学创新基地项目,得到了“985 工程”经费资助。

在丛书付梓之际,谨向参与了资料、编务等工作的基地科研助理、老师和博士生表示衷心感谢。

对丛书的不足之处,期待读者给予指正。

梁庆寅

2008 年 8 月 20 日

目 录

第一编 香港政府微观规制研究

第一章 政府规制的理论研究

第一节	规制的含义及存在的原因	3
第二节	政府规制一般理论综述	5
第三节	政府规制成本——收益的一般分析	14
第四节	价格听证	15
第五节	政府规制的分类	18

第二章 香港政府的微观规制政策

第一节	香港政府规制的基本政策及其演进	21
第二节	香港管制垄断行业的演变	24

第三章 香港政府经济性规制

第一节	香港政府经济性规制的形式	26
第二节	自来水行业的规制	28
第三节	香港的机场建设	37
第四节	香港隧道服务	40
第五节	电力管制	43
第六节	电信管制	46
第七节	对特殊产业的管制	48

第四章 香港政府社会性规制

第一节	房地产规制	51
-----	-------	----

II 香港政府行为研究

第二节 环境管制	53
----------	----

第五章 香港政府经济性规制的成功范例——香港铁路公司

第一节 香港铁路公司的发展状况	55
第二节 香港地铁在政府管制下的营运绩效分析	74
第三节 小结	89

第二编 香港政府的宏观经济调节研究

第六章 香港政府的财政税收政策

第一节 财政理论与政策	93
第二节 香港回归前的财政政策	95
第三节 香港的财政政策	100
第四节 香港的税收制度	109
第五节 香港财政政策的效果及评议	114
第六节 香港的财政税收政策展望——税制改革	117

第七章 香港政府的货币金融政策

第一节 货币理论与政策	132
第二节 香港的货币制度与货币政策	136
第三节 香港政府货币政策的效果及评议	142
第四节 香港的联系汇率制度	145
第五节 香港的货币局制度与利率	150
第六节 香港的投资基金	154
第七节 香港的盈富基金	159
第九节 内地与香港互助巩固香港的金融中心地位	163

第八章 香港的汇率制度改革方向研究

第一节 最优货币区理论文献综述	167
第二节 香港联系汇率制度及其改革方向	172

第三节	香港汇率制度改革方向的计量回归分析	179
第四节	香港与内地货币一体化的成本—收益分析	186
第五节	政策建议及结论	194

第三编 香港政府的对外经济活动研究

第九章 香港政府对外经济活动的演进

第一节	政府对外经济活动的理论演进	207
第二节	香港政府的对外经济职能演变	213
第三节	对香港政府对外经济活动的评价	220

第十章 香港对外经济活动的机构框架

第一节	灵活的自由港政策体系	226
第二节	精简且极具效率的官方外贸管理体制	231
第三节	半官方机构在香港外贸发展中的作用	235

第十一章 香港政府与主要国家与地区的经济活动研究

第一节	香港政府与欧盟的经济关系	241
第二节	香港政府与美国的经济关系	247
第三节	香港政府与东南亚的经济关系	253
第四节	香港政府与日本的经济关系	256
第五节	香港政府与韩国的经济关系	262

第十二章 香港政府与内地经济关系分析

第一节	研究香港与内地经济关系的文献综述	264
第二节	香港政府与内地经济贸易关系发展状况	269
第三节	关于《内地与香港更紧密经贸关系安排》(CEPA)	288
第四节	区域经济一体化对香港与内地经济增长的影响	298
第五节	内地是香港经济发展的动力	311
第六节	香港边缘化问题	316

IV 香港政府行为研究

第十三章 香港未来的发展方向

第一节 香港的总部经济	321
-------------	-----

第二节 香港未来经贸发展趋势	328
----------------	-----

参考文献	337
------	-----

后记	347
----	-----

第一编
香港政府微观规制研究

2 香港政府行为研究

政府规制的对象主要是提供公共物品的自然垄断行业。公共物品具有非竞争性和非排他性的特性,且自然垄断行业初始投资需要巨额资金,由私人提供公共物品极易出现“搭便车”的现象,往往无利可图。同时,公共物品如自来水、电力等的提供与居民生活息息相关,因而一般由政府部门来提供。基于自然垄断行业垄断特性的存在,必然要求政府对其经营行为进行管制。本篇首先对政府规制的理论发展及其在各国的实践作出了阐述,进而针对香港政府对提供公共物品的垄断行业的管制行为进行研究。政府规制依照其调整对象通常可分为经济性规制与社会性规制。对香港政府经济性规制的分析重点在于电力、电信、航空等具有自然垄断特征和信息不对称问题的产业及银行业等特殊产业;而社会性规制处理的主要是外部不经济和非价值物问题,主要选取房地产业和环境保护两方面进行分析。并在第五章选取香港铁路公司作为案例进行具体分析,最终得出香港政府对地铁这一自然垄断行业管制是有效率的结论。

第一章 政府规制的理论研究

所谓规制经济学,是以政府规制为研究对象的应用经济学,是产业组织经济学的细化与发展,是近年来日益崛起的新兴经济学科。在具体对香港政府微观规制进行分析之前,有必要了解何为政府规制以及政府规制理论的发展历程。本章首先对政府规制的主要理论进行介绍。

第一节 规制的含义及存在的原因

一、规制的一般含义及存在的原因

规制介于政府与市场的边界上,它体现着一种政府与市场的关系。对于市场来说,规制是对它失灵的补救;对于政府来说,规制又是它借助于市场的手段。植草益说:“通常意义上的规制(regulation 或 regulatory constraint),是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成经济的经济主体的活动进行限制的行为。”^①这是对规制的一般含义的界定。

市场结构的缺陷如垄断和不完全竞争、外部性和内部性的存在构成了规制存在的一个重要理由。垄断会降低资源配置的效率,厂商掠夺消费者的剩余,降低社会福利,垄断厂商获得超额剩余,不去创新也能占有超额利益,所以有必要打破垄断,这就需要进行管制。外部性是指在两个当事人缺乏任何相关的经济交易的情况下,由一个当事人

^① [日]植草益:《微观规制经济学》,朱绍文、胡欣欣等译,中国发展出版社1992年版,第1页。

4 香港政府行为研究

向另一个当事人所提供的物品(正负效应),如环境污染、公共资源滥采等。外部性监管的手段有:准入许可、标准设立、收费、复垦、休采、特许权拍卖和市场化转让等。内部性是指由交易一方所经受的但没有在交易条款中说明的交易的成本和收益。^①这里的成本即是指负内部性或内部不经济,而效益则是指正内部性或内部经济。从本质上来看,内部性是在信息不完全的情况下低效率的产权交易所造成的成本。交易双方由于信息不对称,往往会使信息少的一方受损失,在证券市场和消费市场中都有这种现象。内部性管制的手段有:准入许可、标准设立、信息披露、价格监管。

二、政府规制的含义

植草益认为,“公共的规制”是指“由社会公共机构进行的规制,是由司法机关、行政机关以及立法机关进行的对私人以及经济主体行为的规制”。^②按照他的观点,“社会公共机构进行的规制包括以下几种形式:

(1)司法(法院)机关依据民法、刑法等进行的规制。

(2)行政机关(内阁、行政部门以及地方公共团体)依据反垄断法、事业法、其他产业法、劳动法等进行的规制。

(3)立法机关(国会及地方议会)对行政机关、企业行为(预算的执行等)的规制。”^③

史普博认为,所谓政府规制(government regulation)是政府治理的一种机制,是指由行政制定并执行的直接干预市场的配置机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^④

我国学者余晖则指出,政府规制是政府行政机构依据法律授权,通过制定规章、设定许可、监督检查、行政处罚和行政裁决等行政处理

① [美]D. F. 史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第64页。

② [日]植草益:《微观规制经济学》,朱绍文、胡欣欣等译,中国发展出版社1992年版,第12页。

③ 同上。

④ [美]D. F. 史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第45页。

行为对社会经济个体的行为实施的直接控制。^①

政府规制是伴随经济发展所不得不正视的问题,一个国家在市场失灵的情况下是否对经济进行管制,应该管制到什么程度,如何进行适当管制,使政府既能促进经济发展又能提高整个社会的福利水平,这是国内外学者经常研究的问题。

第二节 政府规制一般理论综述

政府规制的产生是市场经济演进的结果。在 18 世纪和 19 世纪的大部分时间里,政府扮演一个“守夜人”的角色,采取自由放任的政策,不仅很少干预微观经济活动,而且在宏观层面上,也鲜有调控的政策出台。但市场机制配置资源不是万能的,存在一系列的功能缺陷和不足。自 19 世纪末以后,西方主要市场经济国家逐渐不再迷信市场机制可以引导微观经济主体自动实现资源优化配置。尤其是 1929—1933 年的大危机以后,政府规制开始在西方国家兴起,而政府规制理论的产生与发展正是与近现代市场经济的演变、发展结合在一起的。

一、大工业时代的管制更替

尽管早期的古典经济学家倡导自由竞争思想,但政府的微观干预作用都或多或少地存在。管制最早可以追溯到重商主义时期,这个时期可以被称为古典管制主义鼎盛阶段。在重商主义时期,由于重商主义者认为财富是从贸易中获得的,他们主张君主对贸易进行管制,以保证财富的积累。因此,在这段时期中,竞争是受到了很大约束的,全面的保护和管制政策是该时代的特点。从其形式来看,以英国为例,行业管制有三种形式:议会制定的法规、王室公告和严格规定的特许权以及皇家法院的命令。从其内容看,对进口货物实施关税或禁运,禁止输出工具和熟练的手工艺人,鼓励原料进口或在国内生产原料,对产品质量的监督,以及给发展新工业者以补贴。这些管制的实质是在保障特权利益的基础上,鼓励出口,限制进口,反映了重商主义的广

^① 余晖:《谁来管制管制者》,广东经济出版社 2004 年版,第 6 页。

6 香港政府行为研究

泛干预性质。

但随着早期资本主义发展为成熟的工业资本主义后,管制主义逐渐呈现出没落的趋势。到了工业革命时期,微观的管制在很大程度上被市场竞争所替代。市场竞争为工业化积累了巨大的财富和经验,但随着其成为调节经济活动主要的配置机制之后,人们开始逐渐关注公共事业部门的问题。

亚当·斯密在《国富论》第五章专门讨论了政府对公共产品干预的必要性。在斯密的观点中,国家的作用仅仅是维护性的,而不是积极的。只需要“守夜人”的角色,即保护领土的完整(国防)、维护司法公正(司法经费)、提供一定的公共工程和公共机关的运行以及保持社会的正常运转(包括公共工程和教育费用)等方面。亚当·斯密的伟大贡献在于他最早看出,每个追求自身利益的自由选择却能产生人人获利的社会结果。他论证了政府不必插足经济的合理性,强调政府致力于建立安全、公平的社会环境的必要性,从而论证了政府社会管制是其最基本的职能,在今天仍具有极其现实的意义。

John Stuart Mill(1848)在《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》第五编“论政府的影响”中,深入地讨论了政府的积极干预作用,拓宽了政府的职能和政府干预的范围。他把政府职能区分为“必要职能”(或“一般职能”)与“任选职能”,认为前者具有很广的范围,而行使这些职能所依据的共同理由是增进普遍的便利,亦即政府在所有社会都行使的,并且大家都赞成政府行使的职能,主要包括税收、财产和契约、司法和执法等制度;后者是指跨越公认职能界限之外的政府职能,其特点是“政府有时执行这些职能,有时不执行这些职能,而且人们对于是否应该执行这些职能,也没有取得一致意见”;“但这并不意味着,后一种政府职能是无关紧要的,政府行使不行使这些职能纯粹出于任意的选择。”^①无疑,约翰·穆勒比他之前的古典经济自由主义者大大扩展了政府干预的权力和范围以及政府职能的作用。他强调政府最必不可少的职能是“禁止个人在行使自己的自由权利时明显侵害他人利益,并惩罚这种行为”,在他看来,政府最理想的职能是采取措施把人类现在用来相互侵害或用来保护自己不受侵害的力量用

① [英]约翰·穆勒:《政治经济学原理》下卷,商务印书馆1991年版,第502页。

于正道,即用来征服自然,使其在物质和精神两方面日益造福于人类。古典经济学家的这些观点基本上为政府的微观干预奠定了理论基础。

以庇古为代表的旧福利经济学对市场失灵的分析则为政府的微观干预提供了必要的理论前提。他们通过对公共产品的特征进行了具体、详细的描述,进一步分析了纯公共产品的均衡问题,成为早期管制理论经典的代表,即实证理论的规范分析。在这种理论背景下,早期的公用事业部门无一例外地都采取了国家干预,即国有企业的组织形式。但到了19世纪末,英国公用事业部门开始创造性地引入了市场竞争方式,以促进公用产品效率改进。特别是在水供给中采用了投标权拍卖方式,以事前竞争代替事后垄断,基本上符合现代管制改革的逻辑,成为早期管制改革的先驱。

尽管早期的管制理论出现是围绕着自由竞争基本原则的补充,但它内在地体现了国家干预和自由放任的政策之间的矛盾,体现了对理想的竞争状态和真实竞争的不同理解。完美的竞争模型尽管为我们展现了市场机制尽善尽美的一面,但它不能够忽视市场经济发展过程中存在市场失灵的现实。尽管早期的管制理论缺乏完整的逻辑体系和独立的视角,但他们深刻的思想内涵已经为现代管制理论和实践奠定了坚实的基础。

二、现代管制确立和扩张

现代管制活动最早出现在美国1887年对铁路业的管制。其标志性的事件是最高法院对铁路业管制的裁决,它为自然垄断的管制奠定了法律基础。从此,以美国为代表的西方国家在近百年的经验性实践中大体上都经历了管制—放松管制—管制改革三个阶段。

19世纪末,正是美国市场经济发展呈现巨大变革的时期,在这个时期中,市场的自然垄断产业逐渐形成,公共产品和公共服务也逐渐受到了人们的关注。1877年,美国缅因州和伊利诺伊州对谷物传输和仓储设定了管制费率标准,这在很大程度上体现了管制原则,即个人的利己主义追求不能影响到社会整个利益的损失,这一原则为阻止垄断者榨取消费者剩余提供了管制基础。1887年,铁路业的迅猛发展,铁路业的价格变动对稳定的宏观经济产生影响,同时铁路对不同消费者实行价格歧视,利益受损的消费者呼吁政府的有效干预。在这种压

力下,联邦贸易委员颁布了联邦贸易法案(ICC 法案)对铁路实行费率管制。此后管制的边界扩展到公共事业部门,甚至竞争性部门。随后,联邦贸易委员会开始了对美孚石油公司、美国烟草公司、美国钢铁公司、IBM 公司等反托拉斯的调查,大大扩展了管制的范围。从法律的角度,最高法院对经济管制下了更广泛的定义,认为即使在竞争性产业中,政府也有权力采取任何政策以使产业符合公共利益,这就为管制彻底去除了法律上的壁垒。此后在 1933—1940 年、1973—1980 年经济动荡期间,联邦管制权力获得了极大的增加,其管制范围几乎涵盖了美国所有的产业部门。在这一阶段中,以公平、公正为目标的资本回报率管制和完全成本补偿方式也在实践中得到了确立和实施。

凯恩斯主张政府干预经济,但并不抛弃市场机制,认为经济自由制度是一个有效的机制,并且认同古典经济理论主张的政府应具有社会管制的功能。所不同的是,凯恩斯认为政府的作用不仅于此。他认为,市场机制是以价格调节为核心,“看不见的手”并非完美无缺,“看不见的手”也有其看得见的困扰。凯恩斯分析了由于市场存在着许多自身不可克服的缺陷,单靠市场机制反而会加剧社会的不公平竞争,使市场处于更加无序的状态。失去了公平的环境,社会也不会是高效率的,所以需要政府“看得见的手”加以调节,以恢复市场体系的内在机能,从而为论证政府干预经济提供了必要性和合理性的依据。

凯恩斯的理论诞生于萧条经济时代,它的出现为西方经济创造了一个时代的繁荣。然而,政府对经济的干预必须局限在市场失灵范围内,干预不足与干预过度就会走向政府失灵,表现为政府对经济介入的范围和力度,要么不足以、要么超过了维持市场竞争正常运行的合理需要,就会出现政府行为“缺位”或“越位”。凯恩斯理论在创造一个时代的“神话”之后最终也走向衰落,原因就在于过分强调政府对经济的干预作用。因此,问题不在于要不要政府对经济的干预,而在于政府对经济干预怎样才是适度。

伴随着管制实践的发展,现代管制理论逐渐开始从产业组织领域中独立出来,管制理论成为产业组织理论的重要组成部分,管制理论中特别针对公用事业部门市场结构、企业行为的管制工具等方面的理论得到了很大的进展。但从理论逻辑上看,该时期发展的理论仍然脱离不了“结构主义”和“竞争主义”的逻辑,仍然延续了福利经济学的