

(附件4)

香港特別行政區基本法導論

主編：王叔文

中共中央黨校出版社

1997年再版

第八章 特別行政區的经济制度

第一節 概 述

香港特別行政區成立後，不實行社會主義制度，保持原有的資本主義制度（基本法第5條），其核心問題在維持香港原有的經濟制度，保持私有制。在資本制度下，一切生產資料屬於私人 and 私人經營的企業，政府對於私人的經營活動不加干涉。自由競爭和剝削都為政府所保護。不實行社會主義也就是不實行公有制，對於已有的私營企業（不問其規模大小，也不問其經營的是否有關國計民生的事業）完全任其存在，任其發展，不實行計劃經濟，也不實行外匯管制。這樣的經濟是自由的市場經濟，而不是如同我國內地實行的社會主義的市場經濟。

香港在過去幾十年里，已經成為一個重要的國際貿易中心和國際金融中心。雖然香港的面积很小，幾乎沒有什麼資源，但是其產品却在國際市場具有很大的競爭力，其貿易和轉口貿易十分發達。在世界金融中，香港尤其具有舉足輕重的地位。這些造成了香港今天的繁榮。維持這種繁榮，使香港在1997年以後繼續保持其國際貿易中心和國際金融中心的地位，對我國的社會主義經濟建設是有利的。而且，香港特別行政區成立後，保持原有的經濟制度並進一步完善它，香港就能更加繁榮。

基本法第5條和第6條規定的只是總綱，第五章經濟制度里規定了各種具體的經濟制度。這些規定正表現了“一國兩制”的

精神，是实施“一国两制”的具体措施。

规定在基本法第五章里的经济制度首先是生产资料所有制，其次是财政制度、税收制度、金融制度、货币制度、外汇制度、贸易制度、对外贸易制度以及产业制度等。这里还规定了土地契约问题。因为香港的土地制度是英国统治者从英国移植来的，既与我国内地的社会主义性质的土地制度不同，又与其他资本主义国家的不同，所以基本法除在第7条作了总纲性的规定外，又就土地契约问题作了详细规定。最后，第五章还规定了航运和民用航空的问题。这两个问题对于作为贸易中心的香港是十分重要的。基本法第五章的全部内容，一方面是香港资本主义经济和作为国际贸易金融中心数十年来经验的总结，另一方面也是将来特别行政区的经济指导方针，在整个基本法中具有重要意义。

从本章中的许多条文可以看出，这些规定都贯穿着“一国两制”的精神，把香港特别行政区和全国其他地区划分开，使香港特别行政区保持其原有的、即体现其特区的特色的各种经济制度。例如“财政独立”（第106条）、“独立的税收制度”（第108条）、“单独的关税地区”（第116条）等，这里说的“独立”当然不是说香港特别行政区对祖国的“独立”，而是说香港特别行政区相对于全国其他地区是“分开的”。因为如果把香港特别行政区和全国其他地区同等对待，混淆两种地区之间的差异，就会使香港特别行政区失去特色而失去“一国两制”的意义。这一点是研究基本法必须注意的。因此，不仅在本章以下所论述的一些具体政策制度上是如此，就是其他有关方面也应如此。也就是说，不仅在基本法有明文规定的事项（如第106条、第108条等）上如此，在其他事项上也应如此。例如香港特别行政区与全国其他地区之间的统计关系如何处理，也应用同样的原则去解决。一方面，1997年7月1日以后，香港特别行政区的统计工作是国家统计工作的一部分，香港特别行政区的统计数据是国家

统计总数据的一部分，但香港特别行政区和全国其他地区又是两个分开的统计区域，两个区域各有自己的（互不相同的）统计制度和统计方法，所以两个区域可以有各自的统计资料，既可以有所不同，也不必完全混在一起。香港的统计资料，在全国的统计资料中，有的虽然可以合并到一起（如计算全国人口时，可以把香港人口并入全国人口中；计算国土面积时也可把香港的国土面积并入全国国土面积），有的不能合并到一起。在对外发表统计资料时，必要的情况下，可以把香港的统计资料并入全国资料发表，也可分开发表。另外，香港特别行政区也可以单独对外发表本区的统计资料。总之，根据基本法的精神，香港特别行政区既是国家的一部分，又是与全国其他地区有所不同的一个“特别”行政区。对下面各节所论述的各种经济制度，我们都应这样去认识、处理。

第二节 私有制的经济

一、生产资料私有制和自由放任的经济政策

资本主义经济是私有制经济，在其中起作用的主要是私营企业（私人企业），而不是国营企业或公营企业。在香港，虽然不是一切生产资料，但是一切主要生产资料都属于私人所有。不仅财产归于私人，由这些财产产生的利润和利益也归于私人。在香港，除了一般的工厂设备外，就连电力、煤气、电话和公共交通运输也是由私营企业提供的，只有邮政、铁路、机场是由政府经营的。今后在“一国两制”的政策下，要在香港保留资本主义制度，我国仍然要通过香港特别行政区政府做到这一点。这一点已经规定在基本法的第6条：“香港特别行政区依法保护私有财产权。”

在香港经济中，私营经济是起决定作用的力量。私营经济的

体详细，却是少有的。^①

三、对外来投资的保护

基本法第105条第3款规定：“企业所有权和外来投资均受法律保护。”这里说的“企业所有权”就是企业财产所有权。把外来投资与企业财产规定在一条予以保护，说明对外来投资的重视。

香港是一个国际性的经济中心，许多国家都有巨额投资在这里。除了中国的资本（“华资”与“港资”）外，美国是在香港投资最多的国家，据美国总商会的估计，1987年2月，在香港的美国公司超过900家，投资总额超过60亿美元。日本是第二大投资国，在香港拥有800家公司。此外，英国、西欧国家在香港均有巨额投资。^②外来投资的数量与年俱增。1995年，仅在制造业中，香港有424间制造业公司是全部或部分由外来公司拥有。直接外来投资（包括中国的）总值达439.69亿元（港币），其中日本占第一位（33.5%）、美国占第二位（26.8%）、中国占第三位（9.6%）、英国占第四位（6.8%）。这些公司雇用工人67509名，占香港制造业雇员总数的16%。这些公司的产品占本地产品出口总值的28%。此外，1995年内，2068间跨国公司在港设立了亚太区总部及办事处。^③

这些外来的投资显然对于香港的繁荣有很大的关系。基本法规定要保护外来投资是理所当然的事。至于保护的具体措施，因为香港和中国内地各省不同，不必采取任何与对本地资本不同的

^① 参看联邦德国基本法第14条，日本国宪法第29条。

^② 见1987年12月14日《香港大公报》所载港督卫奕信的文章《香港前途：联合声明·一国两制》。

^③ 《香港·1996年》第78页。

措施。香港现行的各种政策，特别是营业自由、外汇开放政策，是保护各种资本的共同手段。资本可以自由进出，更是保护外资的措施。这些，将来特别行政区还可以制定法律详细规定。

第三节 财政和税收

一、独立的财政制度

香港特别行政区是中华人民共和国内享有高度自治权的一个地区。在财政方面，也与中国其他地区（包括内地和其他特别行政区）不同，具有自己的独立的财政制度。基本法第106条第1款规定：“香港特别行政区保持财政独立。”所谓财政独立是说香港特别行政区的财政不纳入国家财政之内，由特别行政区政府自行管理。这样，特别行政区政府可以自行支配和利用本区的资源和收入，自行决定本区的支出。这些正是高度自治的表现。

中英关于香港问题的联合声明附件一第5节规定：“香港特别行政区自行管理财政事务，……征税和公共开支经立法机关批准、公共开支向立法机关负责和公共帐目的审计等制度予以保留。”基本法第106条的规定，正是根据这个原则订立的。

独立的财政制度，包括以下三方面：

（一）自行制定预算

特别行政区依照基本法的规定有自己独立的财政体制，与国家的财政体制分开。具体地说，在财政方面不受国家财政部的领导和指导，也不受国家财政部的监督。这种财政体制，依照基本法的规定，大致如下。

特别行政区行政机关（政府）负责编制并提出财政预算案，由立法机关审核通过后，由行政长官签署，并报中央人民政府备案（第62、72、48条）。

如果立法会拒绝批准政府提出的财政预算案，可由行政长官向立法会申请临时拨款（第51条）。

如果立法会拒绝通过政府提出的财政预算案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可以解散立法会（第50条）。如果由于立法会已被解散而不能批准行政长官申请的临时拨款，行政长官可在选出新的立法会之前，按上一财政年度的开支标准，批准临时短期拨款（第51条）。

特别行政区财政预算经制定后在法律上有拘束力，政府的收入与开支均须依照预算的规定办理，并应由审计机关审核。政府如有超过预算以外的开支，必须由立法机关批准。

特别行政区的财政决算由行政机关编制，经审计机关审核后，由行政长官报中央人民政府备案（参照第62条、48条）。

由此可见，特别行政区的财政体制是独立于中央财政体制的，不与中央财政挂钩，因此不受中央财政的影响。

根据过去以及现时香港的实际情况，香港的财政工作有几点是值得注意的：1. 政府的财政工作全部建立在法治的基础上，一切都有法律可以依据，一切也必须依法行事。所有财政措施都必须由立法机关讨论通过。现有的《公共财政条例》和《核数条例》是两个最重要的基本法规。2. 政府的财政是公开的。预算案的讨论是公开的。政府的账目每月在《政府宪报》上刊登，每年公布总的账目。3. 在财政工作方面，除总督、立法局、行政局、核数署各尽其职，互相制衡外，政府还有一些专职机构，如立法局的财务委员会、政府的财政司、库务署、政府账目委员会。这些机构根据政策和每年的实际情况进行工作。特别行政区成立后，由于香港原有的法律基本不变，这些机构和公务人员也会继续存在下去（参看基本法第64、第100条）。

从上述规定可见，香港特别行政区在财政方面和其他省、区完全不同，几乎与中央财政没有关系。财政预算和决算也只向中

央人民政府备案，并不须经中央人民政府批准（基本法第48条第（3）项）。中央人民政府也不对香港特别行政区的开支进行审核。这是完全独立的一种体制。

（二）自行制定财政政策

基本法第107条

香港特别行政区的财政事务既然由行政区自行处理，有关财政政策当然也由特别行政区自行制定。

在制定财政政策时，根据以往香港的经验，有三点是需要注意的。

第一，制定预算应该以量入为出为原则。香港特别行政区既然财政独立，就应该以自己的收入来供给自己的支出。如果不顾及这一点，不顾收入的多少而任意提高支出，必然要造成赤字预算，或者要用某种方法来增加收入以应付支出。这种方法不论是增加税收，举借外债，对内发行公债或者增发通货，都只能造成财政上的困难，结果引致经济危机。

第二，财政应该力求收支平衡，避免赤字。在量入为出的预算的基础上，收入与支出之间保持基本平衡。这样是一种稳妥的财政政策。如果为了达到某种目的，尽量扩大支出，例如提高福利性开支，即使暂时能使人民福利水平提高，也非长久之计。

第三，财政上收支的增长率应该与生产总值的增长率相适应，以不超过或不大量超过生产增长率为原则。生产总值是标志财富量的，生产总值增加表示社会生产提高，政府在提高生产的基础上增加收入和支出，这种增加才是确实的。

当然，上面说的几点都不是机械的，只就某一年度或某一短期间说的。在个别年度或某一短期间，可能出现例外的情况，或者因为某种特殊原因而不得不采取非常的措施，都是可能的。不过从长远看，上述三点对于保持一个稳定的经济还是重要的。

从香港过去多年的实际情况看，香港经济能够比较稳定，与

财政上采取稳妥的政策是有关系的。但是这样一些应注意的问题是否应该、是否宜于规定在基本法里，论者的意见并不一致。有的意见是，特别行政区政府既然有自行制定财政政策的权力，就应该使它能适应各个时期的具体情况制定政策，如果在基本法中作出规定，即使只是原则的规定，也足以限制特别行政区政府的决策权力和应变能力。其次，如果特别行政区政府在遭遇一定困难时，不得不采取非常手段，借助赤字财政刺激经济增长，即将成为违法。应该使特别行政区政府有足够的自由和权力去应付现代剧烈变化中的世界局势，度过难以预料的难关。

不过香港特别行政区在新成立的时候，应该尽量以稳妥为好，在稳妥中才能求稳定，才能增加人民对政府的信心。在基本法中规定政府行为的准绳，对于新成立的立法机关不失为一种指导。基本法第107条就是在这种思想下，规定：“香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。”

这种规定，实际上也是从香港过去多年的情况中总结出来的。《香港·1987年》一书（香港政府新闻处编）所载《香港与世界贸易》章中写道：“政府（指香港英国政府——引者）的财经政策是以平衡预算为原则，收入须足够应付全部开支，包括非经常性开支；并有一套比率偏低、简单明确而易于执行的课税制度。在战后40年间，只有6年曾出现赤字，而那些赤字通常数额不大。其余34年都有盈余，有时盈余额且相当可观。政府因而累积了大笔财政储备，实质上并无负债。”（第9页）香港过去几十年来这种行之有效的政策，对于将来的特别行政区政府是富有启发性的。将来的特别行政区政府要继续保持香港的繁荣稳定，继续维护香港人民的生活水平；仍然努力朝着这个方向努力，还是应该的。当然，香港回归祖国后，人民的生活理应比在异国统治下的时候更为美好，但如果不顾实际的生产力水平而扩

大福利开支，增加政府支出，甚至造成赤字，显然是不明智的。因而基本法的这种规定仍是符合于香港人民的长远的、根本的利益。

（三）特别行政区与中央在财政上的关系

特别行政区的财政既然独立，与中央财政划分开，二者间的关系应该明白规定。关于这一点，基本法的规定是：“香港特别行政区的财政收入全部用于自身需要，不上缴中央人民政府。中央人民政府不在香港特别行政区征税。”（第106条第2、3款）

在英国统治香港时，英国虽然从香港取得了不可数计的经济利益，但是在明显的财务账目中，并没有款项拨往英国。英国在香港的驻军的费用，由英国和香港通过协议分担（在香港的财政支出中，此项费用名为“防卫费用协定”）。英国这样做当然不是对殖民地施以什么恩惠，而是它实际上已从香港取得了极大的经济利益，用不着在这方面谋取一点十分有限的收入。

香港特别行政区成立后，它和中央，也就是和国家的关系，与港英之间的关系有本质上的不同。国家考虑到特别行政区要维持它自身的繁荣稳定，必须要有充足的财政储备。特别行政区要维持港币的稳定，要维持自由的外汇政策，特别是特别行政区要有充分的经济力量以应付资本主义世界的一切经济上的动荡和不景气（或经济危机）的袭击，国家必须使特别行政区具备足够的力量。因此，在中英联合声明附件三《关于土地契约》第六款中，规定从联合声明生效之日起至1997年6月30日止，香港英国政府从土地交易所得的地价收入，在扣除开发土地平均成本的款项后，应以其半数归日后成立的特别行政区政府所有。这就是从现在起就为特别行政区政府储备一笔开办费用，供新成立的特别行政区政府使用。另外还在基本法中作出如上的规定以壮大特别行政区政府的财力。

月15日，香港以这个资格签署了乌拉圭回合最后协议，并于10月1日完成了设立世界贸易组织的各项程序。这样，在1995年1月1日世界贸易组织成立时，香港当然作为创始成员而成为该组织的一员。到1997年1月1日，香港特别行政区将继续以“中国香港”的名义作为该组织的成员而继续下去。这个问题已完全解决。

至于香港在《多种纤维协定》中的地位，由于该协定已于1995年1月1日为世界贸易组织纺织品及成衣协议所取代，所以香港的地位及有关事项改由这个协议规定。^①

基本法第116条第2款规定：“香港特别行政区可以‘中国香港’的名义参加《关税和贸易总协定》、关于国际纺织品贸易安排等有关国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排。”这一规定可说已经实现。至于香港与各个国家之间的普及特惠税关系（主要存在于香港与欧洲共同市场、新西兰、澳大利亚、美国等之间），将来香港特别行政区可以依照基本法第151条的规定办理。

基本法第116条第3款规定：“香港特别行政区所取得的和以前取得仍继续有效的出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排，全由香港特别行政区享有。”这是香港特别行政区作为一个单独的关税区、贸易区应享的权利。本款规定的意义在于，所有香港以“中国香港”的名义取得的和享有的各种利益，中央政府不去分享。这一点与中央同香港在财政上划分一样，是为了使香港特别行政区能继续保持其繁荣，增强特别行政区的经济实力而作的规定。

为了使香港特别行政区便于进行对外贸易，出口其产品，基本法第117条规定：“香港特别行政区根据当时的产地规则，可

^① 《香港·1996年》第83页。

对产品签发产地来源证。”香港一向有权签发本地产品的产地来源证，以符合入口地区的要求。此种事务由政府的贸易署主管。贸易署还授权给香港总商会、香港印度商会、香港工业总会、香港中华厂商联合会与香港中华总商会签发产地来源证。对于这种行之多年的制度，香港特别行政区成立后当然会继续保持。

二、产业政策和环境保护

基本法第119条

香港特别行政区的产业政策，规定在基本法中的有如下两条：

第118条：“香港特别行政区政府提供经济和法律环境，鼓励各项投资、技术进步并开发新兴产业。”

第119条：“香港特别行政区政府制定适当政策，促进和协调制造业、商业、旅游业、房地产业、运输业、公用事业、服务性行业、渔农业等各行各业的发展，并注意环境保护。”

香港多年来在实行自由贸易政策的同时，对工商业等也实行自由开放和不干预的政策，使各行各业都可以在市场的指引下谋求自身的发展。港英政府对于各种企业采取一视同仁的态度，使各种企业自由经营。政府所提供的是经济方面和法律方面的各种便利条件。在经济方面，政府保证企业在取得原料、雇用劳力、推销产品各方面有各种便利，在调度资金方面更有充分的自由。政府实行稳定而偏低的税收政策，但对各行各业并没有差别待遇。在法律方面，港英政府制定了完备的管理工商企业的法律，使任何企业预先知悉它的行动的界限，而在发生纠纷时能得到法律的保护和公正的处理。就是在对外贸易方面，政府也不利用津贴和补助的办法去促进出口，也不限制进口。对于外来资本，港英政府并不实行与对待本地资本不同的鼓励办法。对于政府自己经营的企业（公营企业），政府也不在任何方面予以优惠。这些充分显示，香港所实行的是自由放任的资本主义的产业政策。

但是港英政府也不是对工商业的发展完全采取袖手旁观的态度。港英政府设立有工业发展委员会,该会就一切与工业有关的重要事项向政府提供意见。港英政府的工业署负责执行政府的工业政策,负责监察各项工业设施,尤其是土地和技术人员是否足够本地企业发展的需要。工业署设有投资促进部,介绍先进技术进入本地。政府设有以扶助本地工业提高生产力为宗旨的机构——香港生产力促进局。该局汇集资方、劳方、学术界和专业人士以及政府部门的人才,为促进工业发展服务。政府设立香港工业总会,提供厂房给各私营企业使用。在贸易方面,政府设有贸易署,负责执行贸易政策。另外设有香港贸易发展局,负责促进对外贸易,向外作宣传工作(例如在世界各地参加或举办展览会、开展各种访问和咨询工作等)。港英政府还设有香港出口信用保险局,负责为出口商和制造商办理保险业务,以免其受到意外损失,例如向投保人承保外国进口商的商业风险和入口国家的政治风险。

所有以上所述各项政策与措施,过去称之为一种“积极的干预”政策。这种政策对于促进和保持香港的繁荣和发展发挥了相当重要的作用。将来香港特别行政区的产业政策应该在这个基础上,更加有所发展。基本法第 118 条和第 119 条规定的要旨正在于此。

依照第 118 条,特别行政区政府的任务主要是为企业提供良好的经济环境和法律环境,通过这些外部条件以达到鼓励投资和技术进步并开发新兴产业的目的。所谓经济环境,除了有利于企业生存和发展的各种政策(前面已经规定的自由贸易政策、低税政策、不实行外汇管制等)外,包括各种物质基础设施(土地、交通条件、动力等)、素质良好的劳动力、稳定而和谐的劳资关系等。所谓法律环境,包括企业得到必要的保护、能迅速而公正地解决纠纷等。总之,政府应该致力于保持良好的市场秩序,而不应该去干预企业内部事务。

第 119 条列举了制造业、商业、旅游业、房地产业、运输业、公用事业、服务性行业、渔农业,当然不是说政府应该只顾及这些行业,事实上,香港现有的行业也不只有这些。不过这些都是香港现有的主要行业。其他一切行业也都应受到政府的注意和保护,也都是促进和协调的对象。

在 1990 年 2 月,负责基本法起草工作的香港特别行政区基本法起草委员会第九次全体会议上,通过了一个修正案,在第 119 条的最后,添上了“并注意环境保护”几个字。环境保护是现代各国政府的一项重要政策,也是中华人民共和国的一项重要国策,在《中华人民共和国宪法》中已有规定。作为中华人民共和国的一个特别行政区,香港特别行政区的政府当然也应当执行这一政策。考虑到香港的工业比较发达,在环境保护方面还不能要求很高,所以基本法只要求特别行政区政府“注意”。这是基本法规定的政府的义务,特别行政区政府必须履行的。这一规定具有很大的灵活性,注意到什么程度,采取何种措施,这些具体问题将视具体情况而定。

三、香港特别行政区与内地在产业贸易方面的关系

如前所述,香港特别行政区保持原有的经贸制度,自行制定经贸方面的法律与政策,与内地是一个国家内部的两个地区、即不同的关税地区之间的关系。两个地区的经济贸易体系均保持自己的独立性。这种关系不是国与国之间的关系,但在某些方面,两个地区之间的经贸业务往来可以参照国际间经贸业务的规则来处理。

中央人民政府在内地实施的经贸法律、法规、政策和有关措施都不在香港实施,也不要求特区政府实施。中央人民政府也不对香港制定特殊的关税制度。

香港地区与内地之间的货物进出口,按照不同关税区之间的规则办理。香港方面按香港地区的法律办理,内地按内地的法律