

香港的公共财政管理

■ 云南省财政厅

一直以来,香港实行“小政府、大市场”的积极不干预主义,以充分发挥市场对竞争领域资源配置的高效率作用。香港政府的职能边界十分清楚,凡是市场能发挥作用的,都不干预和插手,让市场机制和市场主体能有最大的作用空间。政府的宗旨是促进安定繁荣、提高市民的生活质量、照顾需要援助的人士、保障个人权利和自由、维持法治、鼓励市民对社会各尽本份,为纳税人营造自觉依法纳税的法制环境和社会环境。与政府职能相适应,香港的公共财政管理具有鲜明的公共特色。

一是在聚财方面实行简税制、低税赋政策。长期以来,香港政府的财政收入主要来源于四个方面:(1) 税收收入,税收收入约占香港财政收入的70%以上;(2) 政府出卖土地收入,香港政府每个财政年度计划安排一些地块出售其使用权(年限50—70年),所得收入全部作为特区政府的财政收入;(3) 累积的财政盈余所产生的收益;(4) 公用事业及各项收费等。香港的课税制度比较简单,税种较少、税赋也较低。现行税种主要有直接税和间接税两类,直接税包括利得税、薪俸税和物业税等,间接税包括烟酒税、印花税、博彩税、酒店房租税和差餉税等。税收主要来源于利得税(税率一般为16.5%)和薪俸

税(扣除各项免税额后的税率不超过15%),其收入约占税收总收入的70%。香港实行的是低税政策,且税基比较狭窄,除烟、酒、石油外,所有产品一律不征关税。在700万人口中,只有约18%的人口需要缴纳薪俸税。60%的利得税收入来自500家左右的大公司,约占盈利公司总数的1%。香港税收收入的增长主要是依赖于港口贸易、制造业和各种服务业的持续稳定发展。

二是在用财方面充分体现公共财政特点。香港政府的公共支出更多的是向教育、社会福利、卫生、保安、基础设施和房屋及辅助服务等方面倾斜,使全体居民都能分享到经济发展的成果,而且财政预算严格按照立法会审议通过的预算方案执行,不会出现超预算支出。如2006—2007财年香港政府的公共开支总额为2455.63亿元,其中教育支出是最大的支出项目,占财政总支出的22%;社会福利支出占14%,卫生支出占13%,保安支出占10%,基础建设支出占9%,房屋支出占6%。由于实行量入为出原则,香港的财政储备比较丰厚,丰厚的财政储备除了应付不时之需外,全部存入外汇基金,由香港金融管理局进行管理,主要用于维持汇率的稳定和确保能够应付收支方面的短期波动。

三是通过完善的社会福利政策

促进社会和谐发展。(1) 建立公屋制度。在人口多,土地资源紧张等不利情况下,香港政府实行公屋计划,保证符合资格的家庭和居民能够在三年的轮候期内享受到政府提供的低租金住房。在香港申请公屋的并不都是穷人,公屋的建设也并不是固定或统一建在远离市中心的地方,形成贫民窟,而是随着土地使用和政府计划的实施,在城市规划中统筹建设。因此在香港,房价最贵的楼宇旁边,可能就有一幢公屋。截至2007年底,香港有超过一半以上的家庭拥有自己的房屋,有约占本地人口30%的人居住在公屋里,基本实现“居者有其屋”。(2) 推行强积金制度。针对人口老龄化的问题,香港于2000年12月强积金法条例生效后,全面实施了强积金制度,对18至65岁的雇员,由雇主和雇员对其5000至20000元的收入按5%交纳供款,至其65岁退休后支取。同时依照强积金法条例成立了积金局负责经营管理强积金,除了在其成立时由政府安排50亿元资金作为基金外,不再负担积金局任何费用。强积金制度解决了香港人老有所养的问题。(3) 实施12年免费教育。香港政府从2008年起,将原来为15岁以下儿童提供九年免费教育延伸至公营中学的高中,全面实现了12年免费教育。(4) 提供医疗卫生健康服务。香港政府

财政用于卫生的支出约占总支出的13%，其中公共医疗开支占总开支的比重在55%左右。香港食物及卫生局负责制定医护服务政策和分配资源，并确保政策能够有效推行，该局为每位居民提供全面的终身医护服务，并确保居民不会因经济困难而无法获得适当的医疗服务。香港公立、私营医疗机构相互合作，共同推进香港医疗卫生事业发展。

四是有效的财政管理方法。(1)行之有效的财政理念和原则贯穿于公共财政的全过程。香港政府的财政理念是：审慎理财，量入为出，避免赤字。其财政原则是实行简单税制，合理分配所得，发挥政策调控作用，提供基本社会保障，维护市场公平竞争，注重资源配置效率。奉行上述财政理念和原则，在财政管理上主要达到以下目的：保持充裕的财政储备；确保公共部门不会多占社会资源；确保政府有能力随着经济增长的趋势而不断投资于基础设施建设和改善公共服务，增强海内外投资者信心，使他们放心在香港进行长期投资，以促进香港经济持续增长和社会繁荣稳定。(2)对财政收支进行中期预测。香港除了编制年度财政预算，还进行为期5年的收支中期预测，包括现行财政年度、下一财政年度以及其后的3年。这种中期预测从性质上看，类似于一些西方国家编制的“滚动预算”和“经济周期预算”。它的作用是：预测经济增长趋势及预测期内整体财政收支状况，比较财政开支与生产总值增长，预测财政储备的水平。这样做的好处是，能够把预算中安排的项目与政府的中、长期计划相结合，有利于政府活动的开展，使财权与事权结合得更紧密。(3)依据量化指标编制部门预算。



香港在编制部门预算时，要求各预算部门必须提供过去两年的拨款数及来年要求的拨款数、宗旨、简介、服务表现目标及指标、来年需要特别留意的事项等资料。虽然这也是一种“基数加增长”的预算编制方法，但由于部门服务表现的目标基本上都予以量化，在此基础上编制的部门预算自然也就有了较为科学的基础。(4)坚持“用者自付”的收费原则。香港政府在厘定各种收费时，一直采用“用者自付”的原则。这一行之有效的原则确保了从服务中受益的居民必须支付服务成本，政府则可以收回提供这些服务所需的成本费用，而不用纳税人承担。各项收费是政府的收入来源之一，约占经常收入总额的10%。这项收入既有助于长期实行低税政策，也有助于实现财政收支平衡。当然，政府在实行这项政策时，也会考虑到居民的承受能力，适当补贴与居民息息相关和影响民生的服务。例如，对于学费和医疗费用，香港政府只是收回这些服务的部分成本。

五是有效开发利用土地资源。

香港土地资源有限，寸土寸金。有效开发利用土地资源，对于香港来说至关重要。因此，香港政府采取多种手段，提高土地资源的利用效率。土地开发规划经过科学论证后，须经议会通过，具有法定效力。政府致力于土地的“最佳”用途而不是“政府收入最高”用途。将许多用途放在同一块土地上，使城市楼宇向高密度、高层发展，减少城市对乡郊的侵蚀。与此同时，致力于发展公共交通，现已形成了四通八达的交通网络，居民出行非常便捷畅通。并通过较高的汽油税限制私家车的过快增长。2007年全港包括公交车在内领有牌照的所有车辆约60万部(同期北京为307万部，昆明市为84万部)，93%左右的上班族乘公车上班。发达的公共交通系统和高效的城市管理系统保证了交通运输便利通畅。在多种政策作用下，形成了香港城市土地使用的高效率。此外，香港还合理规划城市绿地，建设十一的人居环境，实现人与自然、人与环境的和谐发展。

责任编辑 张蕊