

香港财政政策中几个值得关注的问题

□ 林 江



香港回归祖国十五年来，特区政府在坚持量入为出、审慎稳健的理财原则的同时，对过去一直实行的“积极不干预政策”进行了一些修正，为完善香港的投资环境和各项民生支出提供了财力保证。其中，财政、税收、金融政策取向以及两地经贸合作安排对两地影响将更为深远，值得关注。

一、香港的财政管理架构

香港总面积仅为1070平方公里，却是全球第六大外汇市场、第十一大贸易经济体、第十五大银行中心和重要的国际航运中心。其成就与其自由的经济体制、完善的社会制度密不可分，其中公共财政管理的作用更是不可小觑。

香港特区政府的制度架构主要分为横向结构和纵向结构。横向结构包括行政、立法与司法的关系。行政权属于行政长官领导下的政府总部，立法权属于立法会，司法权属于法院。纵向结构分为“一级政府”、“两级管理”和“三级网络”。财政司司长直接向行政长官负责，其职责是协助行政长官督导财政、金融、经济、贸易和就业范畴内政策的制定和实施，统领政府总部内库务局、财经事务局、工商局、经济局和工务局以及金融管理局的工作。财政司司长是行政会议的当然成员，并定期出席立法会会议，同时也是外汇基金咨询委员会的主席。

二、香港财政政策的特点

(一)“积极不干预政策”正面临检讨，并已经适当调整。20世纪70年代，香港将在港英政府时代长期实行的自由放任经济政策调整为“积极不干预政策”，即政府不特别扶持

或资助某种企业，让市场的力量来配置资源，并使市场上的竞争者优胜劣汰，适者生存。但与完全的自由放任不同的是，当市场调节出现不足或偏差，以致对经济总体产生不良影响时，政府要采取积极态度，施之以必要的干预。香港政府首先把自由贸易政策作为“不干预”的核心内容，基本上不设关税，以确保香港的经济体系在运行上几乎完全顺应市场的力量。另外，在财政支出中原则上不安排对企业的资助，让企业在市场竞争中争取生存空间和发展机会，但是却大力资助香港贸易发展局、香港生产力促进局等半官方机构，通过这些半官方机构的活动来实现对企业可持续发展的支持。

香港回归祖国十五年来，人们逐步思考“积极不干预政策”的内涵是否应该相应作出调整。尤其是随着香港与内地的经贸关系日益密切，两地因经济政策和财政体制的差异而引发的矛盾越来越显著。例如，2008年底以来为应对国际金融危机的冲击，内地越来越强调政府对战略性新兴产业发展的财政扶持作用，可是香港则没有政府直接用财政资金支持产业升级转型的传统，因此近年来香港社会不少有识之士已经提出，在特区政府已经提出了要大力发展医疗保健产业、创意产业等香港的“战略性新兴产业”的背景下，应借鉴内地经验，推出一系列支持新兴产业发展的财政支出政策。另外，香港回归以来，越来越多的香港工商界人士也提出，香港应该把握国家长期发展的重大战略机遇期，特区政府应该适度有为，把香港纳入国家的中长期发展规划之中。2011年，国家出台“十二五”规划，其中有专门的章节论述香港的独特作用，笔者认为这是对“积极不干预政

策”的一项重要调整和突破。

(二) 强调预算平衡，保持财政的稳健性，财政预算向民生倾斜。香港回归之前，政府一直坚持平衡预算、略有结余，并在此基础上增加财政储备的理财方针。以现代西方财政经济观点来看，这属于保守的古典学派的政策主张，但对于资源缺乏、经济体积较小、易受国际环境影响的香港来说，不失为一种有利于维护内部经济稳定的积极选择。为了实现这一理财方针，政府往往采取高估支出、低估收入的办法来编制预算方案。坚持量入为出的理财方针，实施稳健的财政政策最终为香港的持续繁荣提供了保障。

管理政府债务一向是财政当局的重要任务。在香港，政府每年从财政结余中拨出1亿港元作为财政储备基金，以供收入短缺时使用。政府认为，拥有充足的储备基金可为以下几方面提供保证：应付一般收入账目的周期性赤字；应付任何不可预测的短期紧急困难；为预算开支提供支持而避免举债；支持政府的长期“或有负债”，即允许当局为某些贷款项目提供担保，从而使若干法定基金能够承担其特定职能。无论是回归前的香港政府还是回归后的香港特区政府都尽量避免举债，迫不得已时发行一些公债，但数额尽量压低。举债时，制订了一套严格的借款准则，如规定借款必须用作有收益的资本投资，而不能用于经常费用支出；非经常账户的差额，由借款所弥补的数量不应高于其一半；举债费用不应超过本港准备金所赚取的利息；等等。

另外，香港政府虽拥有一定的货币发行权，但规定除因经济生活发展的需要而发行货币外，不安排财政性发行，即不为弥补财政赤字

而发行货币。近年来，虽然特区政府安排香港金融管理局发行了少量的外汇基金票据和债券，但其目的并非为了弥补财政赤字，而是作为货币政策工具来调节货币供应量，确保港元对美元联系汇率制度的正常运作，以维护港元的稳定。此外，财政部近年来多次在香港发行人民币债券，香港特区政府予以积极配合，其目的是为了发展香港作为人民币离岸贸易中心的地位，推动人民币国际化进程，为人民币真正实现资本项目下的自由兑换做准备。

(三) 奉行低税率、简税制的税收政策。香港税制比较简单，直接税与间接税一共十多种。关税则只对烟草、化妆品、甲醇碳氢油等七种特殊商品征收，对一般进口货物不设关税。香港对直接税实行低税率政策，如公司利得税的标准税率为16.5%，明显低于亚洲其他国家和地区的同类税率，更低于世界平均水平。除薪俸税实行累进税率外，基本上采取易于计算的单一标准税率，尽可能不采用累进制。值得一提的是，2006年香港特区政府宣布取消遗产税，以鼓励更多的人士在香港投资。香港的税务政策一向以稳定著称。征税范围和税率的变化受到严格控制，即使某年出现财政赤字也不轻易扩大税收范围和大大幅度提高税率。税收在财政收入中的比重也保持相对稳定，以2004—2005年财政年度为例，税收占财政收入的比重为57%。

香港的简单税制和低税率的特点，使香港赢得了“低税天堂”和“投资乐园”的美誉，不但调动了本地投资者的积极性，而且吸引了大量外地投资者，对于促进香港经济的发展也起了很大的作用。但狭窄的税基和过度依赖公司所得税与房地产相关税收

的收入结构也引发了一系列问题。例如，一旦外部经济形势发生逆转，企业经营情况每况愈下，房地产市场前景不乐观，可能会直接影响香港特区政府的财政收入。因此，为了改善这一状况，2005年时任香港特区政府财政司司长的唐英年提出在香港征收“商品及服务税”的建议，并在香港社会广泛征求民意，但是此举受到了香港各界“一边倒”的反对，不少批评声音担心此举会破坏香港低税率、简税制的投资环境。

(四) 注重营造优良的投资环境。自回归祖国以来，香港特区政府秉承香港财政体制的历史传统，长期以来把完善社会基础设施、改进投资条件与社会经济生活环境作为财政支出的重点，强调为投资和经济活动提供一流水平的服务。在香港财政支出的五大类项目（一般行政服务、公共服务、社会服务、保安服务、经济服务）中，社会服务所占比重最高，占40%左右，其次是公共服务，占20%左右。

社会服务支出方面，主要是教育、医疗、住房和社会服务。其中，教育支出所占份额最高，约占社会服务总支出的40%。近年来，特区政府不断加大对基础教育和职业教育的投入力度，力求通过提高就业人口的素质来实现消除贫穷的目的，并为社会提供素质较高的劳动力和管理人才，从而营造一种经济可持续发展不可或缺的优良“软环境”。此外，自2005年以来，特区政府十分重视香港医疗保健体系的完善和为低收入阶层提供更多的公共房屋。2010年特区行政长官在施政报告中明确提出要建立公私营合作的医疗保健网络，并投入财政资金为有意投保商业医疗保险的市民提供保费补贴，目的在于让医疗资源能够在公营和私营医疗部门之间得到更好

的配置，从而提升香港医疗保健体系的效率。香港特区政府的各项财政支出措施着眼于保护劳动力、增进社会福利和稳定广大社会成员的情绪，对在全球金融危机的背景下维护香港经济和社会的均衡、协调发展起到了积极的促进作用。

(五) 财政预算公开透明，财政部门接受公众问责。香港回归祖国以来，其财政预算体制继续维持公开透明、接受公众问责的做法。财政司司长按照特区行政长官施政报告的要求和内容提出下一个财政年度的需要花钱的项目和数目，然后由相关的职能局、署对预算初稿提出修订和建议，在此基础上，财政司司长及其团队广泛征求社会各界人士对预算案的意见和建议，从而形成下一个财政年度香港财政的支出报告。与此同时，财政司司长领导下的库务署根据上一个年度的财政收入情况以及来年经济形势的可能变化编制下一个财政年度香港的财政收入报告，并向社会公开。而财政司司长则根据未来一年的财政收入和支出预算情况确定是否存在收支缺口，以及存在缺口是否需要加税，或是通过调整现有的税种或税率来达到预算收支平衡的目的。

财政司司长在香港立法会上宣读下一个财政年度的财政预算案后，整份预算案的文本随即公布在政府网站上，而其纸质版本也通过政府民政事务署在全港各区的办事处乃至香港地铁站免费派发给市民。公布预算案的第二天，财政司司长还会出现电台、电视台的节目，亲自回答听众、观众的就预算案的提问，也会择日前往立法会回答议员的质询。在预算案文本中会将未来一年政府财政的收入、支出情况与上两个财政年度的数字做比较，使读者一目了然。由此可

见，香港财政预算和收支情况是非常透明的，有些做法非常值得内地地方政府在预算公开和建立参与式预算体制的过程中参考。

三、回归以来香港财政政策值得关注的几个问题

(一) 香港与内地经贸关系日益密切背景下两地公共产品的提供和融资安排。目前，香港与内地已经签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)下的第九份补充协议，这意味着两地在现代服务业上的合作将提升到一个新的阶段。然而，两地公共产品的提供和融资由于涉及跨境，其问题会越来越突出。例如，粤港澳三地政府经过共同努力，决定合作兴建粤港澳大桥。作为港澳与内地基础设施一体化的重大项目，三地政府如何为该大桥安排融资的问题引发了争议。最初的设想是由粤港澳三地政府联合招标，用市场资金来解决大桥的融资问题，但是这一方案最终因为无法确定大桥建成后客运和货运流量，也无法确定私人投资的回报率和政府对该回报率进行担保的额度而失败。最终的解决方案是通过粤港澳三地政府加上中央政府的出资来解决。从财政的角度看，谁投资，谁受益，谁受益越多，谁的投资额理应越大，这个原则是可以接受的，但在实践操作中，三地的受益程度如何衡量实难解决。

(二) “一国两制”下如何加强香港和内地的财税体制的协调与合作。随着两地经贸关系的日益密切，港人到内地工作已经非常普遍，早已超越了临时工作的安排。在目前的制度安排下，港人在内地如果停留的时间不超过183天，就属于“非居民”，不用在内地缴纳个人所得税，而按照税收

来源地原则，该名港人在香港也毋需缴纳个人所得税。例如一位港人在深圳工作，每周三、周五回香港，周一从香港到深圳，按照出入境的计算方法，该名港人在内地居住的时间刚好不足 183 天，毋需在内地缴纳个人所得税，收入来源于内地，也毋需缴纳香港的个人所得税。诸如此类的问题对于内地和香港的税务当局来说，都可能产生税收流失。尽管国家税务总局和香港税务局已经签署了避免双重征税的协议安排，但是却无法针对上述的避税行为而做出实质性的行动。另外，2006 年香港取消了遗产税，如果内地开征遗产税，也许会导致内地越来越多的富人为了规避税收而选择把财产转移到香港，这些都是两地财税制度需要协调与合作之处。

（三）香港应该进一步推动国际化还是内地化。内地的改革开放逾三十年，在其取得的成果中香港功不可没，然而，随着内地的对外开放步伐的加快，香港作为内地走向国际市场的桥梁和中介作用一定程度上被削弱了，香港需要思考下一个三十年其在与内地关系中的定位。目前，内地尤其是广东省都非常重视与香港的合作，无论是珠海的横琴国家新

区、广州的南沙新区还是深圳的前海开发区都强调与香港的合作，并强调发挥香港在现代服务业的优势。然而在两地的产业合作上，政府财政政策该如何配合产业政策的实施，这在香港和内地来说认识是迥异的：香港强调自由市场经济，政府财政不轻易给企业和产业直接的资助或者支持，而强调产业政策也是 2008 年以来的事情；至于内地则非常强调政府尤其是财政政策的支持作用，产业政策更是频繁推出，尤其是 2008 年底国际金融危机发生以来，中央政府先后推出四万亿刺激投资和消费的政策，其中至少 1.28 万亿由中央财政直接出资。如此一来，香港就面临着非常重要的选择：要么与内地的做法看齐，或言进一步内地化；要么在与内地保持良好合作关系的前提下继续推动国际化。前者也许短期内会为香港带来不少利益；至于后者，在国际金融危机的背景下，短期内也许没有什么收益，但是长期而言无论是对香港还是内地的国际竞争力的提升都是有帮助的。在上述两种选择过程中，特区政府财政政策的取向是不一样的，这无论对于内地还是香港都是一项重要的挑战。

（四）香港与内地财政金融政策的配合值得关注。近年来随着美元兑人民币不断贬值，在联系汇率制的安排下，港元对人民币也不断贬值，在香港大量从内地进口食品和日用品的背景下，香港的通货膨胀率难免不断攀升，因此，香港有识之士多次提出香港是否修订实行了近三十年的联系汇率制度。平心而论，香港与内地经贸关系最为密切，港元与人民币挂钩实属必然，可是在人民币还没有成为可以自由兑换的国际性货币之前，此举无法推行；即使若干年后人民币实现了可自由兑换，由于两地的金融发展水平和监管水平差异较大，港币与人民币挂钩是否有利于巩固香港的国际金融中心地位的结论仍然未可预料。其次，近年来财政部先后多次在香港发行人民币债券，其实现人民币国际化的意图十分明显。可是随着人民币在香港的流通越来越普遍，香港将成为人民币最大的境外结算中心，此举会否导致货币替代现象的出现，即港元逐步被人民币所替代。这一系列问题都是两地财经部门在制订财政政策和金融政策时需要认真思考的问题。财

（作者单位：中山大学）

责任编辑 张蕊

