

基本法委員會委員譚惠珠女士
之意見書

(甲) 基本法對政治體制設定的原則
(請參閱本文附件 1、附件 2、附件 3 及附件 4)

(乙) 如採用基本法附件一和附件二所規定的修改程序(即只修改行政長官和立法會的產生辦法),而該些修訂符合基本法第 45 及第 68 條,則不須援引基本法第 159 條的規定。全國人民代表大會常務委員會可以批准或不批准修改行政長官的產生辦法,也可以將修改立法機關的產生辦法備案或不備案,如該等修改不獲批准或備案,則沿用原有的產生辦法和有關的選舉法例以產生新一屆的行政長官和立法機關,因為其產生辦法可以修改也可以不修改,原有的安排也不失效。如基本法附件一及二均不修改,但香港特別行政區要修改選舉法例(例如:選民資格、功能團體的劃分等等)則援引基本法第 17 條的規定處理。

(丙) 有關修改行政長官及立法會產生辦法的啟動

基本法第 45 及 68 條條文中“如有需要”四字前雖然沒有主詞,但如果中央不認為有修改的需要,香港特區提出修改亦不會成功。因此,必需是中央認為〈或也認為〉有需要,才能啟動附件一、二的程序。至於附件一、附件二所說“如需對本附件的規定進行修改,須經立法會全體議員三分之二通過……”並非指由立法會啟動修改該些附件,而是指香港特別行政區進行本地立法以體現該些附件的修改時,需要 2/3 多數票通過,有別於一般本地立法,政府提案只需簡單多數票通過。

(丁) “2007 年以後”是包括 2007 年第三屆行政長官的產生辦法。

(戊) (一) 基本法第 1 條說明「香港是中國不可分割一部份」如何充分體現此「一國」原則?

(1) 體現「一國」的原則,其中一個極重要的原素,是維護國家的主權、統一和領土完整。(見基本法導論)例如:基本法第 23 條的規定。

(2) 中央必須自始至終參與政制發展的檢討,並主導解釋基本法第 45 條和第 68 條的原意。

- (二) 如何體現基本法第 12 條「香港特別行政區直轄中央政府」原則？如上(2)
- (三) 基本法第 45 及 68 條中的「實際情況」應如何理解？
政制的發展必須符合中央對香港基本方針政策有利於資本主義經濟發展。〈請參閱本文附件 1 及附件 2〉
- (四) 「循序漸進」應如何理解
見蕭蔚雲談“香港特別行政區要逐步發展符合香港實際的民主制度，又見基本法導論有關立法會選舉的內容。〈請參閱本文附件 1 及附件 2〉
- (五) 「兼顧各階層利益」應如何理解
見蕭蔚雲及基本法導論。〈請參閱本文附件 1 及附件 2〉
- (六) 「有利於資本主義經濟發展」應如何理解
體現基本法第五章，尤其是第 105 到 119 條。(對基本法第 107 條及 119 條的討論，請參閱附件 4)
- (己) 個人意見：2007 / 2008 年不適合普選行政長官 / 立法會全部議席
- (1) 普選必須有政黨運作，政黨尚需要成熟過程，完善自身建設，未有一個政黨可以兼顧各階層利益之前，不適宜普選行政長官或全部立法會議席。
 - (2) 經濟結構正在轉型，政體轉變大構成不穩定因素，影響政策的連貫性、延續性和本地及外來投資者的信心，應先集中力量處理好經濟轉型。
 - (3) 全普選立法會議員或普選行政長官可能會使政府政策向某方面的利益〔例如公屋住戶〕傾斜，因而不能照顧各階層的利益及保持基本法中對管理經濟的要求。〔如低稅率，儘量收支平衡、量入為出等〕，又不能平衡納稅者(30%)與不納稅者(70%)的權利與義務。
 - (4) 分區直選是在 1988 年開始，前后不過十五年，實際情況是立法會中經常有議員由於沒有自己功能組別的範圍作

發言人，主要靠抨擊政府以樹立其形象。若 2008 年全面普選立法會議員則難以估計多少有質素的人士願意參選，又是否在政府的主要政策範疇均有對該範疇有認識、有代表性的人士監督政府。因此，2008 保留功能團體的議席是符合香港的實際需要的。

- (5) 功能組別的議員能代表不同背景，包括專業、商界、金融界等等香港經濟實力所在的行業的專長，可以「對口」監督或協助政府部門的工作，符合行政與立法「互相制衡」及「互相配合」所需，能兼顧各階層利益，因此，必須保留該等議席，直到有成熟的政黨能真正代表各階層的利益，才可著手取消功能團體的議席。
- (6) 增加工商專業界參政機會。

譚惠珠 2/2004
前基本法草擬委員

設計香港特區政治體制的幾個原則

肖蔚雲 (Ref. 姬鵬飛的講話)

(一) 要符合「一國兩制」的原則

設計香港特別行政區政治體制當遵守的具體規定是(1)維護國家的統一與主權，要明確體現中央與香港特別行政區關係是單一制下中央與地方行政區的關係，行政長官，主要官員等由中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關制定法律、通過的財政預算案要報中央備案等。(2)香港特別行政區享有高度自治權。行政長官在當地通過協商或選舉產生，香港特別行政區行政機關和立法機關由當地人組成，主要官員由行政長官提名等。(3)規定的行政長官、立法機關，行政機關的產生辦法，以及行政機關與立法機關的關係。

(二) 要有利於香港的繁榮、穩定、兼顧各階層利益

- (1) 中國對香港的基本方針政策中，有四處「不變」[現行社會制度、經濟制度不變、生活方式不變、法律基本不變]。有四處規定保持[保持自由港和獨立關稅地區的地位，保持國際金融中心地位，保持財政獨立]。

以上的規定說明，為了香港的繼續繁榮和穩定，就要保持香港原有的資本主義制度和許多具體制度。在不損害國家主權的原則下，原有制度盡可能不作大的改變，以維護香港的穩定與經濟繁榮。香港資本主義經濟的發展離不開工商業界的努力，廣大工作和其他階層也為香港的繁榮作出了貢獻，今後仍需要這種努力。因此，為政治上經濟上需要兼顧各階層的利益，政治體制的設計必須兼顧各階層的利益，妥善地處理政治權力的分配，以達到合理地分享所創造的財富和經濟利益。

(三) 保持原有政治體制中的優點，逐步發展適合香港的民主參與

- (1) 起草基本法，包括設計政治體制，其中很重要的一條必須從香港的實際出發，使未來的政治體制能夠符合香港的實際情況。香港的經濟能夠發展到現在的規模與速度，

其原因之一是在政治體制也有一些適應與經濟發展的特點和優點，這些在1997年後香港特別行政區也是可以汲取和保留的，當然，對那些殖民主義的內容，也必須堅決去掉，不能照搬，照抄別的國家或地區的政法結構...或議會制，總統制的政權形式，因為香港不是一個國家...不能照搬「三權分立」的原則，這一原則也不符合香港的實際情況，不利於香港特別行政區的政制運作和經濟發展...香港特別行政區也不能搬用內地的人民大會制。

(2) 鄧小平同志說「要創造條件，使香港人能順利地接管政府」。「我們相信香港人能治好香港，不能繼續讓外國人統治。」「港人治港」這是真正的民主，否認這一民主制或認為中國政府阻礙在香港特別行政區實行民主制，這是不好的，因為這完全是顛倒了是非和事實真相。

(3) 香港特別行政區要逐步發展符合香港實際的民主制度。

- (i) 發展民主制要保持香港的穩定與繁榮。1997年我國對香港恢復行使主權，這是一個巨大的變化，是為了.....實現國家的統一。為了保持香港的穩定與繁榮，各方面的變化應盡可能小一些.....力求實現平穩交接。
- (ii) 逐步發展民主制符合香港的實際情況.....香港各界人士對選舉制度的看法，對實行直接選舉和間接選舉的比例分配還存在很大的分歧。所以逐步發展民主制是比較穩妥的，符合香港的實際，這種穩妥決不是什麼保守，而是為了更好的發展和前進。
- (iii) 民主的實質在香港由誰來管理，是由香港永久居民管理香港的事務，還是由非當地人中的外國人管理香港。這是區分香港有否民主制的標誌，這是香港特別行政區實行民主政制的首先要解決的問題，離開這一點就談不上民主制。至於實行直接選舉還是間接選舉，功能團體選舉的進程、比例，這也是民主制組成部份，但不能籠統地說有間接選舉，功能團體就不是民主制度或沒有民主，這也要看香港的具體情況和條件而定，符合香港實際情況的民主制和選舉制度才是比較好的制度.....。
- (iv) 各國選舉的制度的歷史發展證明它本身也有一個發

展過程。英國由 1688 年實行資本主義選舉到 1949 年才實行一人一票，1969 年才規定年滿 18 歲及以上的合眾國公民有投票權.....香港現有的選舉制度是從 1985 年開始.....需要有一個發展過程，這樣既符合選舉制度的發展規律，又可以協調香港各界人士在選舉制度上所存在的分歧。

香港特別行政區政治體制體現的三項原則〈基本法導論〉

(一) 三項原則就是

- (1) 按一國兩制的方針，從香港的法律地位和實際情況出發，既有利於維護國家的主權，統一和領土完整，又能保證香港特別行政區實行高度自治。
- (2) 有利於香港的經濟繁榮與社會穩定是有助於香港的資本主義經濟的發展，同時兼顧社會各階層的利益。
- (3) 既能保持香港原有政治體制中行之有效的部份，又循序漸進地發展適合于香港情況的民主制度。

(二) 政治體制要解決的主要問題

- (1) 政權機構之間的職權劃分〈基本法第四章〉
- (2) 權力的行使和監督
- (3) 權力與責任的關係

(三) “基本法”處理(二)的方法

- (1) 行政主導，行政長官是特區首長，代表特區；對中央人民政府及特區負責〈基本法第 48(2), 48(3), 48(5), 48(8), 48(9), 48(1), 48(4), 48(7), 48(10); 76, 49, 50, 51; 48(6), 90, 19〉。
- (2) 行政長官對中央人民政府負責，承擔的是行政責任，他亦負責執行「基本法」，由特區選出的是特首「候任人」，要有中央的任命才成為行政長官。
- (3) 行政機關與立法機關互相制衡又互相配合。(基本法第 49, 50, 51, 52(2), 52(3), 74, 73(9)) 行政機關與立法機關是有職能分工上的不同，不存在誰凌駕于誰之上的問題，或法律地位上主從之分。制衡中有配合；配合中有制衡。
- (4) 權力與責任的關係
 - (i) 政府對立法會負責屬於政治負責，由立法機關行使制定法律和監督政府的職能，是一種橫向的負責，

其內容通常主要指(1)執行立法機關通過的法律；(2)定期向其報告工作；(3)答覆立法會的質詢；(4)徵稅、公共開支等須經立法機關批准或認可等。

- (ii) 行政長官「對特區負責」屬於政治負責，這一種負責，究竟是對特別行政區立法會負責呢？還是同時（或最終）向香港特別行政區居民負責？根據基本法第 64 條的規定，行政長官以特別行政區首長的身份對立法會負責（基本法第 64 條）。

(四) 立法機關的選舉

- (1) 根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達到全部議員由普選產生。（這裡的普選，應指是分區的直接選舉，而普選行政長官，則是全港選民一人一票選出行政長官）香港的實際情況，就是在 1985 年才開始有選舉的產生的立法會議員，1991 年首次引入直接選舉（18 名）議員，而另有功能團體及委任議員，通過三種渠道產生，逐步發展香港的民主制度不能過速，發展超過香港社會承受能力的直接選舉，不利于香港的繁榮和穩定。
- (2) 要兼顧各階層的利益。香港在 97 年后仍實行資本主義制度，因此，未來立法會的產生方式，必須兼顧香港的工商界、專業界和勞工界等各階層的利益，適應這種要求，就應採取不同的選舉方式使各階層的代表人物仍能通過不同的途徑有機會參與政治活動。所以，民主制度的發展應兼顧各階層的利益，逐步發展適合香港的民主參與。以有利于香港經濟的繁榮和社會穩定。
- (3) 保留原有政制中行之有效的部份及循序漸進地發展適合于香港情況的民主制度。香港的選舉制度不能在 1991 年的情況停滯不前，否則就沒有照顧到香港居民中一部份人要求更多民主參與，也忽視了將來香港特別行政區立法會的議員最終應由普選產生的目標……選舉方式必須符合社會發展的水平 and 目標才能有效。香港特別行政區立法會的選舉方式是要有利于社會穩定和經濟發展，背離這個目標的選舉方式是不可取的……沒有一個循序漸進的過程，發展過快，不利于保障立法會有社會各界的

代表參與，不利于各方面的利益得到照顧，這將會引起社會的動盪，影響社會穩定和繁榮。

(4) 採用混合選舉

它符合香港民主制度的發展實際，社會各界可以通過不同的渠道進入立法會。它的比例可以按特區的實際情況和循序漸進原則予以變更，以適應民主發展的要求。體現了混合選舉的靈活性，隨著社會經濟、政治、文化的發展，公民參政意識的逐漸成熟，選舉經驗的累積，社會各階層的變化，直接選舉和間接選舉、功能選舉與地域選舉的比例是可以調整的，發展的趨勢將會是直接選舉的比例不斷增加……但此變化並非一下子完成的，是有一個逐漸變化過程，經過發展，將建立起適合香港特別行政區社會發展要求的民主制度。

1987年4月16日鄧小平對草委深入闡明“一國兩制”方針

談到香港的選舉問題時，鄧小平說：“香港將來是香港人來管理，管理香港事務的人的標準是愛國、愛香港。普選不一定能全都選出這樣的人。”鄧小平認為，最近香港總督衛奕信說要循序漸進，這個看法比較實際。

鄧小平說，任何國家，包括一個國家的地區，一定要根據自己的特點來決定自己的制度和管理的方方式，還有一個問題，切不要以為香港的事情全部由香港人來管；中央一點都不管，就萬事大吉。這種想法是不實際的，中央確實不干預特別行政區的具體事務，中央不需要干預。但是，如果香港發生了危害到國家根本利益的事，或者出現損害香港自己根本利益的事情，那時，北京能不過問嗎？如果中央把什麼權力都放棄了，就可能出現一些混亂，損害香港利益，所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。

1997年後，香港有人罵中國，罵中國共產黨，我們還是允許他罵。但是如果變成行動，把香港變成一個在“民主”的幌子下反對大陸的基地，那就不行。

(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

(譚惠珠女士確認，已獲原作者
之授權，可援引或覆印此書)

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后，不实行社会主义制度，保持原有的资本主义制度（基本法第5条），其核心问题在维持香港原有的经济制度，保持私有制。在资本主义制度下，一切生产资料属于私人，一切生产经营活动都属于私人经营的企业，政府对于私人的经营活动不加干涉。自由竞争和剥削都为政府所保护。不实行社会主义也就是不实行公有制，对于已有的私营企业（不问其规模大小，也不问其经营的是否有关国计民生的事业）完全任其存在，任其发展，不实行计划经济，也不实行外汇管制。这样的经济是自由的市场经济，而不是如同我国内地实行的社会主义的市场经济。

香港在过去几十年里，已经成为一个重要的国际贸易中心和国际金融中心。虽然香港的面积很小，几乎没有什么资源，但是其产品却在国际市场具有很大的竞争力，其贸易和转口贸易十分发达。在世界金融中，香港尤其具有举足轻重的地位。这些造成了香港今天的繁荣。维持这种繁荣，使香港在1997年以后继续保持其国际贸易中心和国际金融中心的地位，对我国的社会主义经济建设是有利的。而且，香港特別行政區成立后，保持原有的经济制度并进一步完善它，香港就能更加繁荣。

基本法第5条和第6条规定的只是总纲，第五章经济制度里规定了各种具体的经济制度。这些规定正表现了“一国两制”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。在对外发表统计表时，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%）。这些公司雇用工入 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，有几点是需要注意的。

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，必然会造成赤字预算，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计数的经济利益，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获得的地价收入，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和环境保护，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