

立法會

Legislative Council

立法會FC92/00-01號文件
(此份摘要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/F/1/2

財務委員會特別簡報會摘要

日期：2001年3月9日(星期五)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：黃宜弘議員 財務委員會主席(會議召集人)
吳亮星議員 財務委員會副主席
丁午壽議員, JP
田北俊議員, JP
朱幼麟議員
何秀蘭議員
何俊仁議員
何鍾泰議員, JP
李卓人議員
李柱銘議員, SC, JP
李家祥議員, JP
李國寶議員, JP
李華明議員, JP
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, JP
涂謹申議員
張文光議員
許長青議員
陳婉嫻議員
陳智思議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
黃宏發議員, JP
黃容根議員
楊孝華議員, JP
楊森議員
劉江華議員
劉漢銓議員, JP
劉慧卿議員, JP

霍震霆議員, SBS, JP
羅致光議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, JP
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS
張宇人議員, JP
麥國風議員
梁富華議員, MH, JP
勞永樂議員
黃成智議員
馮檢基議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

應邀出席人士： 曾蔭權先生, JP 財政司司長
 俞宗怡女士, JP 庫務局局長
 應耀康先生, JP 庫務局副局長
 李達志先生 財政司司長政務助理

列席職員 : 吳文華女士 助理秘書長1
 楊少紅小姐 總主任(1)3
 薛鳳鳴女士 高級主任(1)8

召集人歡迎財政司司長曾蔭權先生及他的同事出席是次簡報會。他表示，簡報會的目的是讓議員可藉此機會，就財政司司長於2001年3月7日公布的2001至02財政年度政府財政預算案(下稱“2001至02年度預算案”)提出問題。

財政司司長的開會辭

2. 財政司司長接受議員提問前，先行總結他在2001年3月7日向立法會發表預算案演詞後，大部分社會人士的反應及他的初步意見如下 ——

- (a) 根據民政事務總署進行的民意調查，市民大眾在很大程度上接受預算案，其中約70%的受訪者支持增加部分政府收費及某些稅項的建議。雖然市民普遍反應良好，但亦有人提出批評，主要是指預算案沒有足夠的措施，以照顧低收入人士的需要及紓緩中產階級承受的困苦。

- (b) 由於本地約有63%的工作人口不在薪俸稅稅網內，因此進一步寬減薪俸稅不會直接惠及這群人。不過，政府開支在2001至02年度將會有約10%的實質增長，他們可以從中受惠。增加教育、衛生服務及社會福利方面的經常撥款，會有助照顧基層市民及弱勢社群的需要。
- (c) 儘管2000至01及2001至02年度均出現赤字，但利得稅及薪俸稅仍然維持原狀，主要是考慮到中等收入家庭的財政情況。同樣應注意的是，由於過去兩年物價的累積跌幅達7.5%，無形中已為納稅人增加薪俸稅下各項免稅額的實質價值。
- (d) 關於協助業主的措施，市民應瞭解，置業基本上是一項投資決定，當局未能有充分理據進一步採取涉及運用公帑的財政措施來解決負資產的問題。隨着樓宇按揭利率近日不斷下調，加上樓市轉趨穩定，業主的困境也應該得到紓緩。
- (e) 本地生產總值在2000年錄得10.5%的實質增長，而在2001年，本地生產總值則預測會有4%的實質增長，並且會出現零通脹。雖然當局在過去數年曾採取若干財政措施以推動經濟，但再使用該等措施亦未必有助經濟穩健復甦。不過，在今年的預算案中，政府開支會較2000至01年度的修訂預算高出10%，根據已發展的經濟體系的標準來看，這比率屬於偏高。
- (f) 香港大部分人並非要求政府提供直接資助，而是促請政府鞏固香港的經濟，使社會整體受惠。

制訂預算的原則

3. 何秀蘭議員察悉，當局須預留足夠撥款，以履行行政長官在每年的《施政報告》內作出的承諾。她詢問，財政司司長在制訂開支建議方面有多大靈活性。何議員又質疑，當局有否足夠撥款，讓財政司司長推出全新或改善的服務，以應付在2000年《施政報告》發表後出現的需要。

4. 財政司司長表示，自90年代初開始，在每年的《施政報告》內概述新設的主要政府開支項目，已成為既定做法。雖然他必須預留足夠撥款以推行此等計劃，但他仍有餘地，可分配撥款以涵蓋每年預算案提出的承擔。當局每年均會就總目106“雜項服務”下的“額外承擔”提供撥款，以應付該年度不能預知的撥款需求。他亦慣常在每個財政年度的最初數個月，就每年預算案的開支部分諮詢議員，然後把議員的建議綜合起來，並在適當的情況下轉交相關的政策局作進一步考慮。各政策局會於每年8月或9月向行政長官提交政策建議，以供擬備每年的《施政報告》。因此，議員的開支建議是擬備每年的《施政報告》的重要基礎。每年預算案收入部分的諮詢工作，通常在行政長官發表《施政報告》後進行，而此方面的工作由財政司司長全權負責。

5. 吳靄儀議員提到《基本法》第一百零七條，並且詢問，在有關條文下，財政司司長是否有足夠的酌情權，以管理公共財政，特別是管理財政儲備。她又要求財政司司長評論第一百零七條施加的兩項限制，即財政預算應以量入為出為原則，並與本地生產總值的增長率相適應。

6. 財政司司長表示，雖然第一百零七條規定政府應力求收支平衡，並使財政預算與本地生產總值的增長率相適應，但該條文應容許政府作出靈活安排，以期在一段適當的時間內達到有關規定。若硬性規定政府在每一個財政年度均須達致平衡預算，實在不切實際。他認為，中期預測採用以5年為準的預測期，是恰當的時限，政府可在這段期間力求做到收支平衡，以符合第一百零七條的規定。

財政儲備

7. 田北俊議員察悉，財政司司長在預算案中並無提及外匯儲備，而根據部分傳媒報道，該筆儲備的金額約達1,150億美元。他質疑為何外匯儲備的投資回報不被視為政府的經常收入。

8. 財政司司長回應時解釋，香港採用了貨幣發行局制度，以維持貨幣穩定。這項制度規定，貨幣基礎須由一種固定匯率的外幣提供支持。發鈔銀行在發行紙幣時，必須按7.80的固定匯率交出無計息的美元作支持。因此，存入外匯基金的外匯儲備，其實是為已發行的紙幣提供支持。其他採用貨幣發行局制度的國家，例如阿根廷，亦有類似的安排。他指出，外匯基金的運作極具透明度，因為香港金融管理局(下稱“金管局”)定期就外匯基金發布詳細的資料。

9. 劉慧卿議員詢問，財政司司長有否計劃檢討財政儲備的指引，正如他曾在1998年預算案演詞中所作的承諾。她認為，財政司司長應向公眾詳細解釋，為何他不運用部分財政儲備來使社會受惠。

10. 財政司司長回應謂，根據政府的政策，財政儲備的作用，應該是在出現不能預見的情況(例如1998年的金融風暴)時，用以保障金融制度穩定，以及在出現短期赤字的時期，繼續推行政府的開支計劃。政府現時以12個月的政府開支及M1定義的港元供應的總和，作為釐定財政儲備的基準，並容許25%的增減幅度。雖然當局會不斷檢討該等指引，但權威的經濟學家及國際組織(例如國際貨幣基金)迄今對此等指引一直作出正面評價，而各界亦未建議其他更佳的指引。他並未察覺社會上有人強烈反對此等指引。不過，政府當局會持開放的態度，並歡迎各界就此方面提出建議和意見。

11. 關於其他國家有否就本身的財政儲備採用類似的指引，財政司司長答稱，就採用貨幣發行局制度的經濟體系而言，向所發行的法定貨幣提供十足支持是基本的要求。然而，若某經濟體系維持的儲備水平只是僅僅達到這項基本要求，便會輕易受到外間的挑戰。在貨幣發行局制度下，香港得以穩定其貨幣，以及維持穩定的宏觀經濟環境，

但當中亦有必須遵守的紀律及須作出的犧牲，而把財政儲備維持在穩健水平，便是必須遵守的紀律。

政府開支

12. 羅致光議員憶述，財政司司長在2000年的預算案演詞中已解釋，為了使政府開支增長在中期回復和累積經濟增長率相適應，當局需要把2000至01年度及中期預測期內隨後數年政府開支增長的上限設定為2.5%。鑒於財政司司長已把本地生產總值趨勢增長率由去年預算案中的3.5%修訂為今年的4%，羅議員質疑，財政司司長為何並未把2001至02年度政府開支的預算增長率定於較高水平，例如3%，反而卻仍然把增長率上限定於2.5%。

13. 財政司司長解釋，雖然他的目標是把2001至02年度的政府開支增長上限設定為2.5%，但其實2001至02年度的預算開支較2000至01年度的預算開支大約高出2.8%，而較2000至01年度的修訂預算則大約高出10%。雖然當局仍未確定連續出現的經營赤字是周期性現象抑或結構性問題，但財政司司長強調，增加政府開支會加重政府的財政壓力，因而需要加稅。此外，美國經濟發展放緩的跡象及日本持續的經濟問題，亦難免會對香港的經濟增長構成影響。財政司司長又指出，由於2001至02年度政府開支佔本地生產總值的百分比，會處於自1986至87年度採用中期預測以來的最高水平，他必須慎防公營部門過度膨脹。財政司司長指出，在中期預測中，他預測由2002至03年度開始，政府開支每年會增長4%。這會使政府開支的增長率與本地生產總值的趨勢增長趨於一致，從而讓當局可提供更多服務。

14. 羅致光議員認為，當局必須適時提供各種服務和設施，以滿足社會上某些界別急切的需求。即使2001至02年度的政府開支有2.8%的增長，但有關增長率仍然低於在財政司司長本身的預算指引下應有的增長率。

15. 李卓人議員表明，依他所見，由於本地生產總值在2000年有10.5%的增長，而累積的財政儲備亦超逾4,000億元，因此，政府有足夠能力增加開支，以改善基層市民及弱勢社群的生活。就此方面，他質疑在1997年以前，當社會尚未需要經歷如目前的艱難日子的時候，財政儲備曾否高於上述指引的下限水平。

16. 財政司司長回應時表示，從經濟的觀點來看，2001至02年度政府開支總額達到2,547億元，對於一個人口不足700萬的社會來說，開支絕不溫和。他強調，香港的豐厚財政儲備，曾協助本地經濟抵禦1998年的金融風暴，這點從政府當局於1998年8月動用約1,180億元財政儲備，在10個交易日內穩定本地股票市場便可見一斑。從法律的觀點來看，政府不應偏離《基本法》第一百零七條的憲制規定。額外的政府開支會令政府開支的增長速度超越本地生產總值的增長，並會增加加稅的壓力。從財政管理的觀點來看，財政儲備以投資回報的形式為政府帶來經常收入，去年的金額約達230億元。為支付政府開支而耗用儲

備的做法，不但會減少將來的投資回報，更會擴大經常開支的承擔額，使經營赤字的問題隨之惡化。

政府收費

17. 雖然周梁淑怡議員接納“用者自付”的原則，但她對政府服務的成本計算方法對服務使用者是否公平表示關注。她憶述，議員近日討論此議題時，已察覺不同的政府服務的成本計算基準並不一致。因此她詢問，政府當局會否深入檢討政府服務成本的計算方法。就此方面，周梁淑怡議員又表示，自由黨的議員一向不同意以是否影響民生作為政府收費的分類準則，因為此項分類方式未有考慮到政府收費對商界的影響。

18. 財政司司長表示，當局採用不同的基準以釐定公共服務收費。除了“用者自付”的原則外，部分公共服務由納稅人津貼，部分含徵稅成分，而部分則與市場收費水平掛鈎。他瞭解到，部分議員不同意把某些有關行政及支援服務的費用納入為成本一部分的計算方法。然而他指出，根據“用者自付”的原則，因提供某項服務而直接導致的成本，應由使用者而不是由一般納稅人承擔。

19. 雖然勞永樂議員支持就有關污染的收費採取“用者自付”的原則，但他認為，有關收費應設於合理的水平。因此，他詢問有何措施確保潔淨環境的設施及服務均符合成本效益，而用戶亦無需為此承擔過高的費用。財政司司長回應謂，政府當局會竭力確保設施及服務符合成本效益。然而，財務委員會有權審批各項潔淨環境設施及服務的撥款。就此方面，他相信議員在審議有關的撥款建議時，會慎重考慮成本效益的問題。

政府帳目的會計方式

20. 鑒於當局擬在2002至03年度引入應計制會計制度，以擬備政府周年帳目，譚耀宗議員要求當局闡釋其計劃。財政司司長解釋，因應若干界別(尤其是會計專業)就現時的現金記帳制度的缺點所提出的意見，當局作出有關安排。為了增加政府帳目的透明度，加強控制成本及提高成本效益，政府當局計劃由2002至03年度開始，分別以現時的現金記帳制度及應計制會計制度發表政府周年帳目。

21. 羅致光議員表示支持上述的會計安排，因為此項安排會在管理帳目方面為社會福利機構樹立良好榜樣。李家祥議員表示，引入應計制會計制度的做法，與他在2000至01年度的預算案辯論中提出的建議相符。

披露收入預測的假設

22. 李家祥議員察悉，在過去數年，部分收入項目的初步的預測與結算時的情況有重大差異。他又察覺，傳媒及部分立法會議員對於收入預測的假設和基準誤解仍深。例如，存入外匯基金的財政儲備的投資回報佔政府經常收入的重要部分，但每年的預算案卻未有披露預測投資回報的假設。因此他詢問，財政司司長是否願意就他在預測收入項目時採用的假設和基準披露更多資料。

23. 財政司司長感謝李議員提出建議，並請他向庫務局局長提出他的意見和有關詳情，以作考慮。他表示，政府當局樂意在可行的情況下，改善政府帳目的擬備及表達方式。他又指出，由於本地經濟受外圍因素影響，因此，要作出準確的財政收支預測，即使並非完全不可能，難度也非常高。

公營部門改革

24. 鑒於最近的公司化及外判服務計劃遇到強大阻力，陳鑑林議員關注政府當局會如何推行這些計劃，以達致提高服務的成本效益及質素的目的，而同時受影響人員的利益亦得到保障。

25. 財政司司長向議員保證，關於在2001年實施的地政總署測繪處公司化計劃，管理層及職方已進行詳細討論。政府當局，尤其是地政總署的管理層，會繼續與職方保持對話，以期解決他們關注的問題。財政司司長又呼籲議員在考慮此事時，應以社會的整體利益出發。然而，陳鑑林議員促請政府當局在處理職方的關注時，應更為從善如流。

26. 陳婉嫻議員提到，財政司司長在其預算案演詞中表示，當局已透過外判公共服務，提高服務效率及質素。她指出，外判公共服務已對工資構成壓力，使低收入人士的財政困難因而惡化。她又認為，部分已外判的公共服務質素有所下降。

27. 財政司司長回應時提到，議員在各個場合，例如財務委員會及政府帳目委員會會議席上，對公共服務的成本效益表示關注；他並表示，當局正是有鑒於這方面的關注而推行外判服務。政府當局樂意研究外判安排導致的任何問題或缺點。

金融服務及基礎設施

28. 胡經昌議員表示，金融服務界歡迎把每宗股票交易的印花稅由0.225%減至0.2%的建議。他詢問財政司司長有否計劃完全取消印花稅。財政司司長回應謂，政府當局會密切留意減低交易成本及取消最低經紀佣金等措施的成效，然後才決定是否再採取進一步措施以調低印花稅。

29. 關於審議《證券及期貨條例草案》的進展，胡經昌議員表示，雖然有關的法案委員會已傾盡全力，但條例草案能否在今個立法會會期內制定，會視乎政府當局對法案委員會的關注所作的回應，尤其在擬議法例可否確保本地金融市場的公平競爭方面。財政司司長向議員保證，政府當局會竭盡所能，協助法案委員會審議條例草案。他又強調，條例草案的制定會使香港金融市場的發展向前邁進一大步。

30. 李國寶議員要求當局闡釋有關金管局改善本港金融管理架構的計劃。財政司司長表示，金管局在香港及海外(包括巴賽爾國際結算銀行)均獲高度讚揚。當局須確保金管局以專業的方式，履行規管銀行業及管理香港儲備的職能，並且具有高度的透明度及問責性，但又不曾過分受政治因素的影響。基於這些原因，政府當局會檢討金管局的管理情況，確保金管局可繼續以專業、問責和具透明度的方式，履行其職能。

區議會

31. 馮檢基議員提及，財政司司長已額外預留1億元，以便可早日實施區議會的角色及職能檢討所提出的建議。他詢問當局訂定這筆額外撥款的金額的根據為何。財政司司長表示，當局在檢討工作完成前預留額外撥款，是為了可早日實施有關建議。財政司司長補充謂，他曾與各區的區議會主席舉行會議，席上各主席均認為，就加強區議會在社區建設所擔當的角色而言，該筆額外撥款是一個好開始。

足球博彩

32. 張文光議員提到，財政司司長在其預算案演詞中提出研究應否為足球博彩提供合法渠道的建議。他指出，觀賞足球賽事是年青人一項普及的娛樂節目。他提醒當局，足球博彩合法化可能會鼓勵中、小學生沉迷這項活動，並會削弱學校提供的道德教育。他認為，在作出考慮時，收入因素不應凌駕足球博彩合法化可能帶來的負面影響。

33. 財政司司長強調，正如他在其預算案演詞中闡明，他並非單從收入的觀點來看足球博彩一事。他更關注的是法紀及社會的問題。社會人士對足球博彩的興趣和需求不斷增加，要檢控每一名參與這類活動的市民並不切實可行。財政司司長承認這是一個敏感的課題，並預期個別人士會有不同的價值判斷。當局應給予社會人士機會，以客觀和理智的方式研究及辯論此事，這點尤為重要。

34. 至於議員對足球博彩合法化可能對學生造成負面影響的關注，財政司司長表示，任何人均不應假定足球博彩合法化必然會導致學校內的博彩活動增加，亦不應忽略家庭和學校為學生提供適當指引所擔當的角色。

35. 李華明議員表示，根據一些報章報道，財政司司長令各區的區議會主席得到的印象是，他本人對足球博彩合法化持正面的意見。李議員認為，把足球博彩活動的普及程度和收入方面的考慮因素，作為賭博活動合法化的理由，是站不住腳的論據。黃成智議員贊同李議員的關注，並質疑當局一方面強調需要關懷邊緣青少年，另一方面又建議把足球博彩合法化，兩者是否前後矛盾。

36. 財政司司長指出，在決定足球博彩活動應否合法化時，應以社會大部分人士的意見作依歸，而不是僅取決於他本人或立法會任何議員的價值判斷。他重申，他向公眾提出這課題作討論時，並非旨在推廣或鼓勵把足球博彩合法化。他完全理解到，除了考慮財政上的因素外，亦必須審慎研究重要的社會政策因素，然後才可作出決定。

輸入內地專才

37. 李柱銘議員指出，政府當局一方面把2001-02至2003-04年度的三年期為本地大學提供的經常撥款減少約30億元，另一方面，財政司司長宣布推行輸入內地專業人才計劃，這項計劃初期適用於資訊科技及金融服務行業，而且不會設定任何配額。他深切關注到，這些措施會嚴重削弱本地畢業生的競爭力和損害他們的事業前途。他詢問財政司司長如何可保證本地畢業生的就業機會不會受到影響。

38. 關於削減本地大學的經常撥款一事，財政司司長表示，這是大學教育資助委員會經考慮各項相關因素後作出的決定。他表示，他非常重視本地大學取得的成就，但即使把本地畢業生的人數計算在內，香港在未來5年仍會缺少約12萬名專才。事實上，世界各地均爭相招攬資訊科技及金融服務行業的專才。他告知議員，金融服務界最新的失業率為1.4%，而資訊科技界則為1.5%。這些失業率顯示該兩個界別嚴重缺乏人手，因為3%的失業率已普遍被視作全民就業。輸入內地專才會有助紓緩該兩個界別的人手短缺問題，並可在輔助專業及技術人員層面創造新的就業機會。

39. 財政司司長又解釋，現時只有符合輸入優秀人才計劃訂明的精英資格的內地專才才會獲准來港工作，但其他外國專才則沒有類似的限制。因此，他在其預算案中公布的修訂計劃，在很大程度上是放寬現時歧視內地專才的限制。財政司司長向議員保證，政府當局會訂立合理的輸入專才準則，而內地專才的薪酬必須與本地的專才相若。由於有這些嚴格的規定，財政司司長認為僱主不大可能濫用該計劃，以至損害本地畢業生的利益。他重申，當局無需設定配額，因為輸入專才的數目會取決於市場的供求情況。

40. 單仲偕議員認為，政府當局應提供額外撥款，培訓本地的資訊科技人才，以滿足市場需要，而不應採取輸入內地資訊科技專才的權宜措施。過去數年，政府每年只撥出2,000萬至3,000萬元，作為培訓資訊科技人員之用，因此他質疑政府培訓本地資訊科技人才的決心。財政司司長回應謂，本地大學及職業培訓機構在資訊科技教育及培訓

方面的撥款不會減少。他歡迎議員就如何分配撥款作資訊科技培訓用途，提出具體建議。

41. 楊孝華議員表示支持輸入內地專才的建議，並詢問當局有否任何計劃把該計劃擴展至其他界別。他要求當局提供資料，說明推出上述計劃預計會創造多少個新職位。

42. 財政司司長確認，該計劃初期會適用於資訊科技及金融服務界，因為這兩個界別的專才最為缺乏。政府當局會根據推行該計劃取得的經驗來考慮未來的路向。他表示，部分經濟學家預測，輸入1名專才會導致開設6至8個新職位。然而，當局會密切監察該計劃的實際影響。

成人教育

43. 李鳳英議員提到實務成人教育課程在未來兩年會獲得為數7,200萬元的額外撥款時，要求當局就有關的教育課程提供更多資料。財政司司長答覆時表示，該筆額外撥款旨在加強和擴展現時為低學歷成人提供的培訓及再培訓課程。社會福利署及教育署會聯同有關的教育機構和非政府機構制訂課程的詳情。

中等入息家庭

44. 麥國風議員指出，輸入內地專業人才計劃及增加車輛牌照費、駕駛執照費和飛機乘客離境稅等建議，會直接影響中等入息家庭。麥國風議員質疑，財政司司長有否充分考慮到大批中等入息家庭，尤其是那些負資產家庭，面對的財政困境。

45. 財政司司長回應謂，預算案的基本目的是要為社會謀求整體福祉。政府當局瞭解該等負資產家庭所面對的困境，但運用公帑向投資蒙受損失的業主提供財政援助，實在於理不合。他覺察社會人士對此事的意見非常分歧，有些甚至表示反對。

中小型企業

46. 余若薇議員察悉，財政司司長已要求香港貿易發展局(下稱“貿發局”)就有關在內地營商的事宜向中小型企業提供更多市場信息及意見，作為支援中小型企業的其中一項措施。她詢問，財政司司長有否任何進一步的具體計劃，以加強對中小型企業有利的經濟活動。

47. 財政司司長回應謂，本地經濟在過去兩年一直穩健復甦，而本年度預算案的整體方向是要使穩定的經濟增長得以持續。許多經濟學家均提示當局不要再透過財政措施刺激經濟，因為這樣做可能會帶來通脹壓力及扭曲經濟復甦的過程。因此，他在本年度的預算案中並未提出刺激經濟的具體措施。然而，他認同中小型企業對本地經濟的

重要性，因此亦已預留3億元成立一項培訓基金，以資助中小型企業推行新的培訓措施。

海外辦事處

48. 許長青議員詢問，財政司司長有否考慮把香港政府駐海外經濟貿易辦事處(下稱“經貿辦事處”)與香港旅遊協會(下稱“旅協”)及貿發局的海外辦事處合併，務求盡量善用資源，以及加強在外國推廣貿易和旅遊業的統籌工作。財政司司長回應謂，現時部分經貿辦事處及旅協和貿發局的海外辦事處均設於同一地點。不過，這些辦事處各有不同的職能範圍，彼此獨立運作。

49. 主席多謝財政司司長及其同事出席簡報會。

50. 簡報會於下午12時27分結束。

立法會秘書處

2001年5月3日