

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1565/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

立法會財經事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年2月21日(星期五)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)
胡經昌議員, BBS (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
吳亮星議員, JP
陳鑑林議員
單仲偕議員
劉慧卿議員, JP
馬逢國議員

出席的非委員的議員：何秀蘭議員
吳靄儀議員
陳婉嫻議員, JP
梁耀忠議員
黃容根議員
李鳳英議員, JP
葉國謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：何俊仁議員
李家祥議員, JP
李國寶議員, GBS, JP
涂謹申議員
陳智思議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP

出席公職人員： 庫務局局長
俞宗怡女士

政府經濟顧問
鄧廣堯先生

庫務局副局長
應耀康先生

庫務局首席助理局長
林啟忠先生

庫務主任
鄭君任先生

列席秘書 : 總主任(1)6
薛鳳鳴女士

列席職員 : 助理秘書長1
吳文華女士

高級主任(1)8
黃天佑先生

經辦人／部門

I 檢討公共財政專責小組的報告書

立法會CB(1)1129/01-02號文件——公共財政專責小組向財政司司長提交的最後報告

主席歡迎庫務局局長及政府當局的其他代表出席會議。他邀請庫務局局長向事務委員會簡述檢討公共財政專責小組(下稱“專責小組”)向財政司司長提交的最後報告(下稱“該報告”)。該報告於會議席上提交委員省覽。

2. 庫務局局長一開始時特別提到，審慎管理公共財政對香港的穩定繁榮至為重要。由於近年出現經濟不景的情況，本地及國際社會對本港公共財政的狀況日益關注，特別是近年出現的財政赤字的性質及幅度，以及公共財政在長遠而言的穩健程度。庫務局局長向議員簡述該報告時，概述過去10年的財政預算趨勢，以及專責小組就本地經濟的轉變和發展所進行的分析。該等轉變

和發展過往曾嚴重影響政府的收支，日後亦可能會繼續發揮影響。她繼而解釋專責小組用以推算直至2021至22年度政府財政狀況的財政預算模式，以及財政預算模式就長期的財政穩健程度所得的推算。最後，她特別提出專責小組得出的主要結論。她的簡報有如下要點：

- (a) 綜合經常帳及非經常帳計算，自1991至92年度以來，本港有4個年度錄得綜合財政赤字。以在本地生產總值所佔的比例計算，1995至96年度錄得的赤字為0.3%，1998至99年度為1.8%，2000至01年度為0.6%，而2001至02年度則估計為5.2%。
- (b) 專責小組已找出多項很可能已嚴重影響政府的收支，或可能會對政府的收支造成重大影響的經濟變化。在收入方面，有關變化包括——
 - (i) 物業市場整固；
 - (ii) 對財政儲備投資收入作為一項收入來源的日益依賴；及
 - (iii) 香港經濟擴展至內地及其他地方。

在開支方面的變化包括——

- (i) 政府開支的價格變動幅度較整體經濟的價格變動幅度為大；
 - (ii) 香港人口老化；及
 - (iii) 政府近年在經濟不景的情況下，刻意採取與經濟周期性情況相反的財政措施。
- (c) 專責小組就推算政府直至2021至22年度的財政狀況採用了一個模式。該模式納入了3組參數，分別為經濟、人口及收支。在經濟中度增長的情況下，政府在2002至03年度會出現420億元的綜合赤字，佔本地生產總值的3.4%。綜合赤字在2011至12年度會增至1,140億元(佔本地生產總值的5.7%)，並在推算期在2021至22年度完結前，增至3,650億元(佔本地生產總值的11.2%)。
- (d) 專責小組亦推算到，在經濟中度增長的情況下，香港估計約為3,690億元的龐大財政儲備結餘，到2008至09年度將會耗盡。其後，香港將會出現財政債項。專責小組發現，即使在經濟增長較高的情況下，政府仍會長期出現龐大的財政赤字。累積的財政儲備仍會於2008至09年度耗盡。

- (e) 考慮到在不同的經濟增長情況下就日後財政狀況作出的推算後，專責小組得出的結論是，政府不能沿用現行的收支政策，並需認真解決其財政問題，務求使財政穩健。
- (f) 在開支方面，專責小組建議，政府應首先控制政府開支的增長。專責小組特別指出，政府除採用現行的財政預算指引，使政府開支的實質增長與經濟的實質趨勢增長一致外，亦應採用一項準則，使按名義價值計算的政府開支增長，與經濟的名義趨勢增長一致。
- (g) 在收入方面，專責小組建議，政府應考慮公眾的意見，以及稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會的建議。該委員會成立的目的，是就香港適合引進哪類稅基廣闊的稅項提出建議。其研究結果亦將於短期內發表。

財政預算模式推算的可靠程度及客觀性

3. 李卓人議員對專責小組就直到2021至22年度的該20年期間的財政狀況所作推算的可靠程度，持保留態度。他指出，有關推算背後的多項假設，很容易會隨着時間過去而不再成立。陳婉嫻議員質疑該報告的客觀性，她並指出，專責小組在其檢討中曾作出多項假設，而該等假設或會含有先入為主的主觀成分。她認為，雖然關乎該項經濟檢討的各項分析屬可以接受，但當局應審慎研究有關推算及其背後的假設。

4. 庫務局局長回應時向議員保證，專責小組的成員在進行該項檢討時，並沒有任何預設的目標。為就財政狀況作出中期和長遠的推算，專責小組有必要作出若干假設。該等假設及有關的歷年數據均清楚載述於該報告內。她理解到就有關假設或會有分歧意見，專責小組亦樂意於日後舉行的會議上，詳細解釋有關假設。她向議員保證，專責小組在進行有關檢討時，客觀性是首要的考慮因素。

5. 田北俊議員注意到，根據專責小組在經濟中度增長的情況下作出的推算，財政儲備到2008至09年度將會耗盡，而到2021至2022年度，財政債項將會累積至26,610億港元。由於市場情況必然會有所改變，特別是在一段長達20年的期間，他質疑有關推算是否切合實際。舉例而言，在過去數年一直呆滯的物業市場，在近數月出現復甦的跡象。他提醒謂，專責小組所作出的不實際推算，或會在香港整體社會帶來一場虛驚。

6. 田北俊議員及梁耀忠議員提及行政長官近期向市民傳達的信息，表示政府當局有極大信心在3至5年內恢復財政平衡。他們質疑，專責小組的推算，即財政赤字會繼續出現，以及財政儲備在2008至09年度將會耗盡，是否與行政長官的信息互相矛盾。

7. 庫務局局長回應時強調，專責小組作出推算時所根據的假設，是政府會繼續採用現行的收支政策。她澄清謂，專責小組並非對前景過分悲觀，亦無意把未來的經濟狀況描繪成一片暗澹。事實上，考慮到近年及未來的經濟轉變可能會造成的影響後，專責小組已在財政預算模式下假設，本地生產總值在2003至2006年期間的每年名義增長為4.4%，以及在2007至2021年期間為5%。她亦證實，專責小組已就物業市場在1991至2001年期間所產生的直接及間接收入，作出深入分析。根據有關分析，專責小組推算，由2002至2021年期間，地價收入會佔本地生產總值的2%。

8. 庫務局局長亦表示，專責小組亦就一個假設性情況的財政預算狀況作出其他推算。該假設性情況是在5年內，即在2006至07年度，達到綜合收支平衡。在經濟中度增長的情況下，要達致這個目標，政府須每年增加收入及／或削減開支350億元，直至2006至07年度為止。

9. 至於該模式推算的可靠程度，庫務局局長承認，由於或會出現未能預知及無法預測的情況，就發展情況作出長達20年推算的模式，難免會有所限制，而推算期越長，可靠的程度便會越低。然而，該財政預算模式對確定評估財政穩健程度的方向很有用。專責小組已就不同的經濟增長情況作出財政狀況推算。雖然所推算出的財政狀況在不同情況下有一定程度的分別，但有關推算均指向同一個大方向，即若當局繼續採用現行的收支政策，財政赤字會繼續出現。

10. 單仲偕議員詢問，在2001至02年度的財政預算案中，當局就未來4至5年的政府收支所作的中期預測，與專責小組就同一時期所作的推算，有何主要分別。他亦詢問，有關分別是否由於就經濟情況作出不同的假設所致。庫務局局長回應時表示，主要的分別在於就該段期間的經濟增長所作的假設。根據2001至02年度財政預算案的中期預測，本地生產總值中期而言估計每年會有4%的實質增長，而專責小組已把這項預測修訂為3%。其次，在2001年的財政預算案中，2002年的預測本地生產總值平減物價指數是一項正數，而在該報告中，此項推算已修訂為一項負數(-1.5%)。她表示，關於2001至02年

度財政預算案的中期預測與專責小組所作推算之間的其他分別，她樂意另行作較深入的討論。

檢討結果對日後政府開支的影響

11. 李卓人議員察悉，專責小組得出的結論是，為了在未來數年使財政恢復持續穩健，當局應首先控制政府開支的增長。他關注到，對政府開支施行嚴格的控制引致的後果是，社會上的弱勢社群及亟需援助人士獲得的社會福利及社會保障援助會減少。因此，弱勢社群及亟需援助人士目前面對的經濟困境會在未來數年惡化。李議員認為，政府當局應集中進行的工作，是從有足夠財力作出較多貢獻的人士取得收入，而不應藉削減服務及社會保障援助減少公共開支。他特別建議當局採納有關提高利得稅稅率及／或就利得稅引入累進稅率的方案。李議員亦提醒與會人士，有關控制公共開支的建議，與行政長官及財政司司長作出的承諾或會有所矛盾。他們承諾製造更多就業機會及加強對社會上的弱勢社群的協助。梁耀忠議員對李議員的關注亦有同感。

12. 庫務局局長回應時確認，專責小組認為當局有需要採取果斷的行動，使財政恢復穩健，而政府的首要工作是控制公共開支的增長。然而，專責小組並無建議以這種方式減少政府開支。政府可考慮採用不同的策略，以恢復財政平衡，而其中一套可行的策略，是在增加收入的同時，控制開支的增長。她指出，就應採用何種財政措施提出建議，並非專責小組的職權範圍，而行政長官及財政司司長有權就恢復財政穩健的最佳方法作出最後決定。

13. 何秀蘭議員表示，若經濟狀況並無重大改善，她原則上同意政府當局應在未來數年增加收入及減少開支。然而，她會促請政府當局確保任何減少公共開支或增加收入的措施，均不會對社會上的低收入人士及弱勢社群不利。她亦認為，專責小組就本地生產總值在未來20年的每年增長作出過分樂觀的假設，並促請政府當局日後提供較合乎實際的推算，供議員考慮。

14. 陳鑑林議員察悉，在經濟中度增長的情況下，要在5年內達致綜合收支平衡，政府須平均每年增加收入及／或削減開支350億元，直至2006至07年度為止。他表示，在目前的經濟情況下，若要獲得該等高水平的額外收入，則對經濟難免會造成負面影響。他因而詢問，政府當局有否計劃採取任何減少開支的具體措施，以平衡財政預算。

15. 庫務局局長澄清，制訂具體措施以增加收入及／或減少開支及平衡財政預算的工作，並不屬專責小組的職權範圍。行政長官及財政司司長反而會於稍後向市民介紹政府當局的經濟計劃。然而，專責小組亦觀察到多方面的情況。專責小組相信，有關觀察所得會對政府在制訂該等措施方面提供有用的參考資料。舉例而言，專責小組觀察到，本港正與內地迅速建立更緊密的經濟聯繫。此舉會為推動香港在區內的經濟發展帶來很多機會。專責小組亦注意到，商業活動的全球化正加快進行，而此項發展對各個經濟體系，包括香港，均會帶來新的挑戰。

財政儲備及外匯基金累計盈餘

16. 劉慧卿議員表示，部分立法會議員，包括她本人在內，並不支持前任財政司司長就釐定財政儲備的合適水平所公布的指引。該指引意味着財政儲備的合適水平，下限應定於大約相當於18個月的政府開支。劉議員指出，除目前的3,690億港元財政儲備外，外匯基金亦存有約3,000億港元的累計盈餘。該筆盈餘亦應視為可供政府運用的儲備。劉議員表示，雖然當局應審慎地運用公帑，但由於當局擁有該筆超過6,000億港元的驚人儲備(包括財政儲備及有關的累計盈餘)，當局應可運用部分儲備推行紓緩經濟的措施，在現時的經濟困境下令市民受惠。她詢問專責小組在進行有關研究時，有否考慮到政府可運用在外匯基金中存有的累計盈餘。

17. 庫務局局長回覆時表示，外匯基金的累計盈餘並無被視為財政儲備的一部分。該筆盈餘是外匯基金的組成部分，其用途亦已在有關法例內清楚訂明。基本上，外匯基金的用途，是維持香港貨幣金融體系穩定健全。她證實專責小組並沒有把外匯基金列為日後會影響財政制度的一項因素。關於當局在1998年訂定的該項指引，即把財政儲備維持在大約相當於18個月的政府開支水平，庫務局局長表示，由於當局現時仍採用該項指引，專責小組是根據財政儲備維持在此合適水平為目標，作出有關推算。庫務局局長進一步表示，為方便闡釋及作出比較，專責小組同時以12及18個月的政府開支作為有關的合適水平而作出推算。

18. 田北俊議員詢問，根據專責小組的推算，聯繫匯率制度是否假設會繼續維持。庫務局局長回覆時表示，除該報告所載明的參數外，專責小組並無在財政預算模式內併入其他參數。由於聯繫匯率並非該模式中的其中一項參數，專責小組在作出推算時，並無假設該制度日後會出現任何變化。

政府開支價格與一般物價水平的對比

19. 劉慧卿議員、馬逢國議員及何秀蘭議員察悉，政府開支價格變動(以政府消費開支平減物價指數計算)，與整體經濟價格變動(以本地生產總值平減物價指數計算)之間持續出現差距，顯示政府開支成本的上升速度一直較本港經濟一般物價水平為快。他們對此表示關注。該等議員要求當局闡釋政府消費開支平減物價指數與本地生產總值平減物價指數持續出現差距的原因，並詢問政府當局有否計劃使政府開支價格的變動與整體經濟價格相符，以期縮窄／消除因政府開支價格持續較高而產生的財政缺口。

20. 庫務局局長及政府經濟顧問解釋，自1986年起，政府消費開支平減物價指數的變動率一直較本地生產總值平減物價指數為高。有關的平均差距在此段期間約為2%，或200基點。由於薪金及退休金是政府的主要開支項目，出現有關差距，主要是因為工資在政府消費開支平減物價指數中所佔的成分偏高。與工資有關的項目在政府消費開支平減物價指數的整體比重中佔70%至80%。雖然在經濟出現正常及穩定增長期間，政府曾調高公務員及政府資助機構僱員的薪金，但在近年經濟出現通縮時，有關薪金並無向下調整。另方面，受各項貿易及經濟因素影響的一般物價水平，其升跌卻在本地生產總值平減物價指數得到充分反映。

21. 庫務局局長進一步表示，若當局繼續採取現行的開支政策，政府開支與整體經濟的價格變動之間的差距，以及因而造成的財政缺口會持續出現。為解決這個問題，專責小組在其總結中特別指出，當局有需要使政府開支增長與經濟的實質及名義趨勢增長一致。

22. 主席多謝庫務局局長及政府當局出席會議，他並表示，若議員稍後認為有此需要，事務委員會可再安排舉行會議，以更深入及詳細地討論該報告。

II 其他事項

香港會計師公會就處理安然(Enron)事件所引起的關注事項而提出的建議

23. 主席表示，劉慧卿議員曾要求事務委員會邀請香港會計師公會(下稱“會計師公會”)出席會議，向委員簡述該公會就處理安然事件所引起的關注事項而提出的建議。由於該等建議或會與“檢討有關企業管治的上市規

則”的議題有關，而該議題已定於事務委員會2002年3月4日的會議上進行討論，他因此就是否應邀請會計師公會參與討論此議項，還是另行安排會議與該公會進行有關討論的問題，徵詢委員的意見。劉慧卿議員建議另行安排會議，讓會計師公會向事務委員會簡述其建議。委員對此表示贊同。

(會後補註：事務委員會隨後已於2002年3月14日舉行特別會議，就“加強香港企業管治架構措施”進行討論。會計師公會及其他有關方面均有參與有關討論。)

為實施《證券及期貨“條例”》而制定的附屬法例

24. 主席告知事務委員會，《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會已完成有關《證券及期貨條例草案》的審議工作。政府當局計劃在《證券及期貨“條例”》下制定39套附屬法例。雖然現時訂有常設安排，規定政府當局在正式制定有關法例前，就主要的立法建議諮詢有關事務委員會，但法案委員會建議在內務委員會下成立小組委員會，研究有關附屬法例的擬稿。法案委員會會在2002年2月22日向內務委員會匯報其商議工作，同時提出有關成立小組委員會的建議。委員同意，若內務委員會決定成立小組委員會以審議有關附屬法例的擬稿，事務委員會便無需就有關附屬法例的擬稿進行討論。

25. 議事完畢，會議於下午3時45分結束。

立法會秘書處
2002年4月22日