

“公共財政政策的檢討”

動議辯論

進度報告

在二〇一一年一月十九日的立法會會議上，由陳茂波議員就“公共財政政策的檢討”提出的動議，經湯家驊議員修正後獲得通過。該議案的內容如下：

“近年，香港特區政府的財政預算案，在估計政府收入、年度財政盈餘和財政儲備時，經常出現大幅偏差，致使財政儲備不斷累積，但就財政儲備應維持在甚麼水平才是合適，卻未有清晰的準則；與此同時，外匯基金亦年年積累豐厚，加上政府以不同形式(例如基金)設立了不少‘小金庫’，又坐擁不少有價值的資產(例如香港鐵路有限公司及機場管理局的股權)，政府財政實力可謂盛極一時；然而過去十多年，香港經濟雖然持續向上發展，但不少低收入和基層人士卻完全不能受惠，導致社會上出現貧者愈貧的現象，甚至出現‘三無’、‘五無’等人士；政府過去往往透過一刀切的一次性措施，將部分盈餘回饋市民，但有關措施缺乏長遠政策目標，又未夠針對性，造成需要幫助的人感到措施不到位，而不需要幫助者則只覺得錦上添花而毫不在意；低收入人士生活日益困苦，造成社會上的怨氣和矛盾；隨着中國內地加速對外全面開放並深化改革，以及全球經濟一體化，香港經濟必須轉型，但香港的稅收政策已跟不上商業和競爭環境的轉變，影響香港作為國際金融和商貿中心的競爭力；此外，香港的稅基狹窄，加上政府過分依賴土地有關的收入，這亦對公共財政構成不穩定的風險；就此，本會促請政府全面而深入地檢討現行的高地價政策、香港的稅收、社會福利和公共財政政策和措施，並明確訂定財政儲備水平一般只需維持於不超過 15 個月的政府開支便已相當足夠、研究放寬政府經常開支不超過本地生產總值百分之二十的限制，以及在政府架構內設立一個僱有全職稅務專家的稅務政策組，研究使用稅務措施來配合政府的經濟和產業政策、提升香港作為國際金融和商貿中心的競爭力、解決貧窮問題和消弭社會和經濟上的不平等。”

2. 本文旨在告知議員政府當局就有關議案所採取的跟進行動。

3. 關於土地政策，政府的政策是確保穩定而充足的土地供應，滿足社會各界的需要，以推動香港穩步發展。除提供房屋用地外，政府亦為不同行業和範疇提供其發展所需的土地，例如政府曾為興建工業邨和香港科技園提供土地，以配合香港工業和科技的發展。近年為了配合經濟機遇委員會提出的六項優勢產業，政府除活化工廈以提供所需的土地外，亦預留適合的土地興建私家醫院及高等教育院校，以促進在香港發展醫療服務和高等教育。

4. 在出售房屋和商貿用地方面，政府並沒有所謂的「高地價政策」。政府賣地一直以市價為準，不會故意估價過高而阻撓賣地，也不會故意調低估價以催谷賣地。發展商視乎每一幅地的發展潛力和市場狀況出價，但要達到政府的底價，土地才會賣出。

5. 至於稅收政策方面，財經事務及庫務局轄下的庫務科專責組別一直採取持續檢討的模式，因應經濟和社會環境的不斷變遷考慮需否改善和更新稅制和稅例。

6. 香港的稅率已相當低。我們的稅制亦已充分體現能者多付的公平原則。要處理社會和經濟上的各種問題，有賴多方面的政策配合，不能單靠稅務措施作為實踐手段，更重要的是推動整體經濟的持續增長，讓社會共同創富。

7. 過去數年，我們與相關決策局共同研究和考慮後，已先後推出不少稅務措施，包括免收酒店房租稅、免收葡萄酒、啤酒及其他非烈酒的應課稅品稅、豁免離岸基金繳付利得稅，以及廢除遺產稅等，以促進相關行業的發展，鞏固香港作為國際金融、商業、旅遊及物流中心的地位。此外，去年通過的《二〇一〇年稅務(修訂)條例》讓香港的稅務資料交換安排與國際標準接軌，促成香港與不少主要貿易及投資伙伴訂立全面性避免雙重徵稅協定，有助提升香港作為國際商業和金融中心的競爭力。

8. 為配合社會發展，我們從二〇〇七至〇八年度開始把個人進修開支的最高扣稅額由 40,000 元增加至 60,000 元，以鼓勵在職人士不斷進修，自我增值，滿足香港知識型經濟發展的需要。另外，為減輕市民供養父母及養育子女的負擔，二〇一一至一二年度政府財政預算案建議增加薪俸稅和個人入息課稅的供養父母／祖父母／外祖父母免稅額和子女免稅額，以及提高長者住宿照顧開支的扣除上限。

9. 就香港稅制的競爭力而言，我們留意到一些有關企業及個人賦稅負擔的國際性研究均顯示，無論從維持競爭力、便利營商和吸引投資等角度來看，香港的稅制在眾多競爭對手之中，仍然甚具優勢。

10. 關於擴闊稅基方面，政府的收入十分受經濟波動影響，但開支的彈性卻很低。我們一直採取的策略，是一方面審慎控制政府開支，另一方面則利用財政儲備為個別年度的財政赤字提供緩衝，使我們可以在一段時間內，仍然做到量入為出，收支平衡。同時，我們亦需要未雨綢繆，確保政府有足夠的儲備，應付未來的挑戰，例如人口老化所帶來的長遠財政壓力，以及可能突然出現的經濟逆轉。

11. 政府於二〇〇六年七月發表了「稅制改革」諮詢文件。經過該次公眾諮詢，市民普遍對稅基狹窄的問題有了更深入的認識，亦認同這問題需要解決；但對於應採納哪種擴闊稅基的方案，市民並沒有明顯的傾向和主流意見。不過，我們仍然鼓勵社會各界繼續討論這個議題，希望可以慢慢凝聚共識。

12. 至於《稅務條例》第 39E 條，由於有關的建議涉及放寬該條文的約束範圍，會影響反避稅條文的完整性，所以必須由庫務科轄下負責檢討和制訂稅務政策的專責組別，聯同在執行《稅務條例》方面擁有豐富經驗的稅務局小心考慮，並研究有關建議是否符合香港稅制既有的基本原則，以及是否能有效堵塞可能出現的避稅漏洞。

13. 我們一直就是否有空間放寬第 39E 條進行研究，而在此過程中亦已考慮工商業界、會計界以及稅務專家就此課題提出的意見。我們所作出的每項政策決定，都必須以香港整體利益和廣大納稅人的福祉為依歸。我們的檢討結論是認為沒有足夠理據放寬現時第 39E 條的限制。我們已向立法會詳細闡釋不能放寬有關限制的原因。

14. 在社會保障方面，為紓解市民面對通脹和消費價格上升的壓力，財政司司長已在二〇一一至一二年度財政預算案建議向領取綜援、高齡津貼及傷殘津貼的人士發放額外津貼，金額相當於一個月的綜援標準金額、高齡津貼或傷殘津貼。在就業支援方面，為了更切合求職人士的需要並配合法定最低工資的實施，勞工處會加強青少年、中年人及殘疾人士的就業服務。該處剛於去年年底推出為期兩年的「就業導航試驗計劃」，協助失業人士就業。計劃提供合共 22 000 個名額，為參加者提供度身定造的就業指導，如其後能成功入職及留任，會獲發工作鼓勵金。該處今年年底會以先導形式於天水圍設立一

站式就業及培訓中心，把勞工處、社會福利署和僱員再培訓局的服務集於一身，提供更切合需要的就業支援。至於退休保障方面，中央政策組現正研究現行退休保障模式的可持續性，在過程中會參考社會大眾的意見，並在適當時候經由既有渠道收集學者、專業人士、智庫組織及相關團體的意見。

15. 在公共財政政策方面，我們一直遵從《基本法》第 107 條的規定管理公共財政。特區政府的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。

16. 我們相信市場是激發經濟效率的最有效方法。我們奉行「大市場、小政府」的模式，把公共開支相當於本地生產總值的百分比控制在 20% 或以下，目的是維持香港的競爭力，以免佔用過多社會資源，妨礙私人市場發展。「大市場」可以增加私營界別在經濟體系中的比重，通過市場力量，以最有效率的方法分配和運用社會有限的資源，讓整體社會得到最大益處。「小政府」可避免公營機構在經濟體系中佔用太多社會資源，不致降低資源分配和運用的效率，同時可減少規管，方便營商和吸引外來投資。然而，正如行政長官於二〇一一年一月十三日的立法會答問大會中所述，這 20% 只是一個參考指標。二〇一一至一二年度公共開支預計相當於本地生產總值的 21%。

17. 財政盈餘的預測與實際結果出現偏差，這是由於政府帳目涉及龐大收入和開支，以及數以千計的項目，只要部分的預算與實際數字出現一些差別，綜合數字便會出現較大的差異。預測工作從來都不是一門絕對精確的科學，例如收入預算只是我們根據制訂預算案時掌握的資料所作的最佳評估。

18. 去年年初制訂二〇一〇至一一年度的預算案時，本地經濟情況和外圍環境都未完全穩定。隨着我們刺激經濟措施落實並有效鞏固了經濟復蘇勢頭，加上全球(特別是內地)經濟回升較預期為佳，香港二〇一〇年的經濟增長達到 6.8%，比原先預期為高。市民收入亦相應增加，利得稅和薪俸稅收入因而受惠。資金流入，本地的股票及樓宇交投十分活躍，印花稅收入因而大幅高於預期。二〇一〇至一一年度發展商積極勾地、投地及申請改變土地用途，亦令二〇一〇至一一年度地價收入比原來預算高。這些往往都不是政府所能控制的。

19. 由於政府收入波幅大而開支欠彈性，我們需要有緩衝以減低經濟周期對社會民生的影響。我們的財政儲備就是這個緩衝。財政儲備

是香港的應急錢，除了應付日常運作需要，在經濟周期回落、政府收入受影響時，亦可提供資源讓我們保持開支相對平穩，幫助應付突發事件，更可讓我們在有需要時，採取反周期策略，增加政府開支、刺激經濟、改善民生，讓市民可以渡過難關。

20. 財政儲備亦是外匯基金一個重要組成部分。存放在外匯基金的財政儲備有助鞏固公眾對香港貨幣和金融穩定的信心。預算在二〇一一至一二年度，財政儲備的投資收入約為政府收入的十分之一，是我們一項重要收入來源，提供部分經常性資源以支援政府服務。

21. 香港的財政以現金收付制計算，我們並沒有為負債作出撥備，例如公務員退休金及二〇〇四年發行的政府債券等，而財政儲備是我們支付這些負債及已展開的龐大基建工程的一個依靠。香港人口老化會對醫療及福利開支造成壓力。財政儲備有助我們為下一代奠定穩妥的財政基礎。

22. 最近，香港的信貸評級獲提升至最高級別，有助本地公司以較低息率融資。這對香港的整體經濟發展相當重要。有關評級機構清楚表明香港的優勢是擁有充足的財政儲備。儲備減少會對我們的評級造成壓力。

23. 綜合上述考慮，我們的目標是維持充足的財政儲備。這是顧及到對社會承擔、具持續性和務實的做法，有助我們穩定長遠的財政基礎。充足財政儲備並不表示政府不願意增加開支。我們會善用寶貴的財政儲備，積極回應社會的訴求，同時為香港經濟奠下穩固基礎，迎接未來挑戰。

24. 在制定二〇一一至一二年度的財政預算時，我們審時度勢，本着審慎理財及應用則用的原則，讓政府開支配合經濟增長，確保公共服務可以與時並進，並切合社會不斷變化的情況。我們通過公共資源的適當分配和有效管理，推動經濟發展，建設社區，改善民生。

25. 計及財政司司長於二〇一一年三月二日宣布的調整建議，二〇一一至一二年度的政府開支預算達 3,782 億元。相比 2010-11 年度的修訂預算，增加了 747 億元，即 25%，而與二〇〇七至〇八年度相比，則增加了 61%，遠高於同期本地生產總值名義增長的 15.8%。預算的經常開支達 2,421 億元，比二〇一〇至一一年度的修訂預算增加了約 180 億元，即 8%。相比二〇〇七至〇八年度則增長超過 20%，這些經

常開支的增長，反映政府對照顧民生的持續承擔。我們在二〇一一至一二年度預算建議投放在教育、社會福利及衛生的經常開支佔政府的經常開支 56.4%，相比二〇一〇至一一年度，這三個政策組別的經常開支增加超過 100 億元。

26. 教育方面，二〇一一至一二年度的經常開支預算為 545 億元，比二〇一〇至一一年度修訂預算增加了約 30 億元，即 6%。我們除了增加撥款繼續落實新高中學制、小班教學外，亦建議增加對清貧學生的津助等。

27. 社會福利方面，二〇一一至一二年度的經常開支預算為 422 億元。比二〇一〇至一一年度修訂預算增加了 42 億元，即 11%。我們建議增加撥款滿足支援長者在安老宿位、社區照顧、護理治療等方面的需要，亦擴大對殘疾、健康欠佳及年老人士的津助，令更多弱勢社羣得到幫助。

28. 衛生方面，二〇一一至一二年度的經常開支預算為 399 億元。比二〇一〇至一一年度修訂預算增加了接近 32 億元，即 9%。我們向醫院管理局增撥 27.4 億元經常撥款，以滿足新增需求，例如：加強精神健康服務，擴大思覺失調、兒童自閉症及過度活躍症的服務計劃，擴大《醫管局藥物名冊》的範圍，加強對長期病患者的支援，加強白內障手術、關節置換、電腦斷層掃描及磁力共振掃描服務等等。另外，我們亦增撥款項加強藥物監管工作。

29. 在非經常開支方面，我們亦撥款超過 400 億元，改善服務及增加津助，為特定目的成立種籽基金提供投資收入作為經常資源，以及試行新的服務等。

30. 面對通脹的威脅，我們建議約 200 億元的措施幫助紓解市民的壓力。當中有一次性措施如電費補貼、差餉寬免、代繳公屋租金、額外發放綜援及福利金、增加食物援助計劃，亦包括經常稅務寬減。

31. 至於動議提及的特定目的基金和企業投資，我們想指出這些基金和投資均有其政策需要。也正因如此，才獲立法會批准動用公帑投放資源於這些基金及企業投資。

32. 在記帳方面，我們把地價收入界定為非經營收入，是因為土地使用權售出後，同一幅土地在一段長時間內不能再售。雖然地價收入

記入基本工程儲備基金，但賣地收入仍可用以支付一般政府服務開支。這是因為立法會的決議訂明，基本工程儲備基金不需用的款項可從基金轉撥入政府一般收入帳目。

財經事務及庫務局

二〇一一年三月