

議案辯論參考資料摘要

公共財政政策的檢討

1. 背景

1.1 政府的公共財政政策，對本港民生及其在國際金融市場上的地位均有重大影響，一直備受關注。在財政管理上，遵照《基本法》第一百零七條，政府以量入為出為原則，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。至於財政儲備，政府自 1976 年起將其轉撥給外匯基金管理，在有需要時會付還予政府一般收入帳目。

1.2 政府制定財政預算案時，曾釐定不同財政儲備水平的準則：

- (a) 1998-1999財政年度：政府提出財政儲備應維持於 12個月開支的數額，並以3個月開支的數額作為增減幅度，作為應付日常運作及處變應急需要；針對金融需求，則採用M1定義的港元貨幣供應作為儲備的基準，而增減幅度為M1貨幣供應量的25%，以保持匯率穩定；
- (b) 2002-2003財政年度：政府不再將財政儲備與貨幣供應掛鉤，提出財政儲備水平應為相等於12個月的開支；及
- (c) 2010-2011財政年度：政府表明毋須跟隨上述準則，並認為財政儲備愈多，抵禦外圍經濟波動能力愈強。

1.3 立法會多年來均關注政府在財務管理的事宜，例如 2006 年 5 月 24 日動議辯論善用財政盈餘，2007 年 1 月 10 日及 24 日，分別動議辯論提升公共財政管理效能及促請政府善用盈餘回饋市民，2010 年 7 月 7 日動議辯論優化香港稅務政策的管理，上述動議均獲得通過。議員在立法會會議及財經事務委員會，亦曾多次提出質詢及討論財務管理事宜。

2. 事件的最新發展

2.1 政府公布的最新數字顯示，2010年4月至11月的綜合帳目盈餘達172億港元，較估計2010-2011財政年度將錄得的252億港元赤字，相差424億港元。截至2010年11月底，財政儲備有5,375億港元，外匯基金的累計盈餘為5,820億港元。

2.2 政府現正為2011-2012年度財政預算案進行諮詢，並重申秉承審慎及量入為出的理財原則，因應當前的經濟和社會情況，制定務實的財政預算案，推出的紓困措施要具針對性，不能視「派糖」為解決問題的唯一方法。

3. 關注事項

3.1 鑒於社會各界對公共財政政策的關注事項甚多，本參考資料摘要集中討論近期備受矚目的議題，以及議案辯論所關注的重點。

檢討制定財政預算的方法

3.2 社會上有意見認為政府在財政預算方面偏向保守，甚至刻意低估收入及高估支出，造成政府財政不穩健的假象，避免市民有太大期望，但這會影響政府的施政和資源分配能力，令市民對政府的信任度下降，他們希望政府檢討制定財政預算的方法及所考慮的因素。

3.3 政府解釋，由於財政預算涉及龐大和複雜的數據，加上收入和支出項目均受外來因素影響，例如實際稅收與投資回報偶有偏差，所以有時難以作出準確預測。

釐定適度的財政儲備水平

3.4 政府預測 2010-2011 財政年度會有 252 億港元赤字，但有會計師估計，該年度政府的財政盈餘將介乎 621 至 701 億港元，連同財政儲備及外匯基金累計盈餘，總儲備額超過 11,000 億港元。

3.5 有意見認為財政儲備水平並不是愈多愈好，政府要適當運用財政儲備，改善民生和促進經濟發展，他們希望政府清晰釐定一個適度的財政儲備水平，當中有建議把財政儲備維持在 5,000 億港元水平，過多的儲備則還富於民。另外有專家建議，現時的財政儲備可以減半，能維持 1 至 2 年的政府經常性支出便足夠。

3.6 政府回應，釐定充足的財政儲備是一項判斷，考慮因素包括儲備須提供足夠的資源，以應付未有撥備的負債，以及由於經濟周期回落、突發事件或社會結構轉變，帶來的財政壓力。當前的外圍經濟形勢仍然不穩定，政府須做好準備，務求維持香港的良好經濟基調和發展勢頭。

研究擴闊稅基

3.7 由於政府收入主要依賴薪俸稅、利得稅及非稅項收入如賣地和財政儲備的投資收益，這些收入容易受經濟周期影響而大幅波動，故此社會上有要求政府就擴闊稅基再次進行諮詢¹，使推行政策時有足夠資源。至於稅種方面，有建議政府可考慮引入碳排放稅、污染者自付稅、陸路離境稅及邊境建設稅等。

¹ 政府於 2006 年就如何改革香港的稅制進行公眾諮詢，並提出開徵商品及服務稅的建議，但當時收到許多反對意見，最終未有推行。

檢討稅收相關措施

3.8 社會上有建議將劃一的利得稅稅率改為累進式，以盈利收入為界線，認為此舉可再分配財富，改善貧富懸殊問題。政府回應指出，香港一直奉行簡單及低稅率的稅制，以吸引外商來港設立地區總部及辦事處。在考慮改變現行稅制時，須先評估對香港長遠影響。此外，如過分依賴以稅制來處理財富分配的社會問題，或須大幅調整現行的稅率和稅制。

3.9 有意見認為香港稅制未能配合轉型，落後於其他地區，建議政府透過降低稅率或提供稅務優惠吸引外商投資。政府表示，為個別人士或界別提供稅務優惠，違反稅制公平和中立的原則，並會進一步收窄稅基。

3.10 至於有要求政府成立一個專責稅務政策組，由具備相關專業知識和實務經驗專家組成，以協助政府進行稅務研究和制訂政策。政府回應指，財經事務及庫務局轄下的庫務科，設有專責組別負責檢討和制訂稅務政策，政府會適時檢討各項稅務措施，亦會諮詢業界和公眾，因應經濟和社會環境變遷而作出調節，以確保稅制能與時並進。

推行長遠福利政策

3.11 社會上有擔心基層市民未能受惠於豐厚的財政盈餘和儲備，而且政府推出的短期紓困措施，未能徹底解決香港的貧窮問題，故要求政府運用儲備，推行長遠福利政策，當中有建議運用外匯儲備收益的 5%，用來改善民生。

3.12 同時，有具體建議政府撥出 300 億港元成立 3 個種子基金，即院舍發展基金、藥物資助基金和高齡人口基金，利用每個基金每年約 4 億至 5 億港元的投資收益扶老助弱，提供免息貸款給非政府機構，興建或擴建長者安老院舍，津貼市民購買醫院管理局藥物名冊以外的昂貴藥物，以及應付因人口老化而增加的醫療和福利開支。

3.13 其他關於運用財政儲備，長遠改善市民福利的建議包括：

- (a) 確保市民居有所：增建公屋，復建居屋及出售公屋計劃；
- (b) 擴大安全網範圍：撤銷高齡津貼的離港限制，為回鄉的長者增設養老補助；設立全民退休保障計劃，讓60歲或以上長者，均有資格領取老年退休金；
- (c) 增加對低收入人士支援：全面檢討綜援制度，設立低收入工資補助，鼓勵受助者工作以脫離綜援，並加強食物銀行服務；
- (d) 改善醫療服務：成立醫療人員培訓基金及長者牙科醫療津貼基金；
- (e) 減低公共交通費用：設立公共交通收費穩定基金，以減輕加價對市民的影響；
- (f) 加強老人及其他弱勢社群服務：增加資助安老宿位；設立精神健康局，統籌精神健康工作；及
- (g) 促進就業，解決在職貧窮問題：支援在職人士持續進修，放寬持續進修基金資助額。

提升香港競爭力

3.14 有意見希望政府運用財政儲備，提升香港競爭力，建議包括：

- (a) 加強人才培訓：增加整體教育撥款；實施大學學券制，增加大學資助學額；資助更多合資格的副學士畢業生升讀大學；鼓勵私立大學發展並提供支援；落實推行15年免費教育，推行中學小班教學，並全面資助幼稚園；資助貧困學生；

- (b) 加速發展優勢產業：在6項優勢產業，即教育、醫療、檢測和認證、環保、創新科技和文化及創意產業，向業界提供誘因，以及政府投入更多資金，啟動項目發展；
- (c) 推動環保政策：改善空氣質素，先替舊式巴士加裝減排裝置，長遠以資助或延長專營權方式，推動巴士公司更換較環保巴士；提供免稅額購買一級能源標籤產品；及
- (d) 提升香港的旅遊業：開拓更多旅遊景點，增加消閒遊樂設施。

4. 立法會參考文件

4.1 財經事務委員會、福利事務委員會及立法會會議曾討論此事項。委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於附錄。

參考資料

1. *Legislative Council*. (2011) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed January 2011].
2. Wisers Information Limited. (2011) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2009 to 14 January 2011.

資料研究部
2011年1月14日
電話：2869 9644

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

附錄

2006 至 2010 年有關公共財政政策的檢討的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	立法會會議	2010 年 12 月 15 日		會議過程正式紀錄 – 第 13 項質詢：加強稅務制度及政策的建議 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1215-confirm-ec.pdf
2.	財經事務委員會	2010 年 11 月 29 日	CB(1)524/10-11(04)	財政司司長有關 2011-2012 年度財政預算案諮詢的背景資料 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/fa/papers/fa1129cb1-524-4-c.pdf
3.	財經事務委員會	2010 年 10 月 21 日	CB(1)52/10-11(01)	政府當局有關財經事務及庫務局政策措施的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/fa/papers/fa1021cb1-52-1-c.pdf
4.	福利事務委員會	2010 年 10 月 20 日	CB(2)23/10-11(01)	勞工及福利局就 2010-2011 年的施政措施提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1020cb2-23-1-c.pdf
5.	福利事務委員會	2010 年 10 月 20 日	CB(2)487/10-11	福利事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/minutes/ws20101020.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關公共財政政策的檢討的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
6.	立法會會議	2010 年 7 月 7 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：優化香港稅務政策的管理 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0707-translate-c.pdf
7.	立法會會議	2010 年 4 月 28 日		會議過程正式紀錄 – 第 5 項質詢：外匯基金的管理事宜 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0428-translate-c.pdf
8.	立法會會議	2010 年 4 月 21 日		會議過程正式紀錄 – 恢復法案二讀辯論(接續)：《2010 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0421-translate-c.pdf
9.	立法會會議	2010 年 4 月 15 日		會議過程正式紀錄 – 恢復法案二讀辯論(接續)：《2010 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0415-translate-c.pdf
10.	立法會會議	2010 年 4 月 14 日		會議過程正式紀錄 – 恢復法案二讀辯論：《2010 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0414-translate-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關公共財政政策的檢討的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
11.	立法會會議	2010 年 3 月 10 日		會議過程正式紀錄 – 第 7 項質詢：擴闊稅基的措施 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0310-translate-c.pdf
12.	立法會會議	2010 年 2 月 24 日		會議過程正式紀錄 – 法案首讀及二讀：《2010 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0224-translate-c.pdf
13.	立法會會議	2010 年 1 月 27 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項質詢：外匯基金的管理事宜 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0127-translate-c.pdf
14.	立法會會議	2009 年 5 月 13 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：優化稅制保持香港競爭力 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0513-translate-c.pdf
15.	立法會會議	2007 年 12 月 12 日		會議過程正式紀錄 – 第 14 項質詢：財政儲備的水平 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm1212-translate-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關公共財政政策的檢討的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
16.	立法會會議	2007 年 1 月 24 日		會議過程正式紀錄 – 第2項議案：促請政府善用盈餘回饋市民 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0124-translate-c.pdf
17.	立法會會議	2007 年 1 月 10 日		會議過程正式紀錄 – 第1項議案：提升公共財政管理效能 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0110-translate-c.pdf
18.	立法會會議	2007 年 1 月 10 日		政府當局於 2007 年 3 月就"提升公共財政管理效能"動議辯論提供的進度報告 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/motion/cm0110-m1-prpt-c.pdf
19.	立法會會議	2006 年 5 月 24 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：善用財政盈餘 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0524ti-translate-c.pdf
20.	立法會會議	2006 年 5 月 24 日		政府當局於 2006 年 7 月就"善用財政盈餘"動議辯論提供的進度報告 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/fa/papers/facb1-fiscal-surplus-c.pdf