

## 致辞

### 立法会：署理财经事务及库务局局长就「善用公共财政，加强香港经济创意动力」动议辩论开场发言（只有中文）

2013年10月16日（星期三）

以下是署理财经事务及库务局局长梁凤仪今日（十月十六日）在立法会会议上就「善用公共财政，加强香港经济创意动力」动议辩论的开场发言全文：

主席，我首先要多谢梁继昌议员动议「善用公共财政，加强香港经济创意动力」的议案，以及叶建源议员、葛佩帆议员、梁君彦议员、单仲偕议员、汤家骅议员、何秀兰议员及莫乃光议员提出不同的修正案，让我们有机会就相关议题交换意见。

梁继昌议员及数位议员提出的修正案可归纳为两类，第一类意见涉及公共财政管理的议题，包括如何善用盈余、扩阔税基、一次性纾缓措施等建议；第二类则是就资源分配方面，重视提高香港竞争力，包括如何大幅提高人力资本及社会基础建设的投资，对教育、创新科技等应投放更多资源，我希望在此先就公共财政管理方面作简单回应。

#### 政府整体及经常性开支

---

香港特区政府一向恪守审慎理财的原则。我们在管理公共财政方面，也奉行实事求是、对社会有所承担和可持续的原则，并致力维持低税率的简单税制。坚守这些原则对维持国际财经界及本港和海外投资者的信心至为重要。

在奉行审慎理财、应使则使的公共财政原则下，特区政府的开支绝不保守。自1997-98年度以来，收入和开支均徘徊在本地生产总值约百分之二十的水平；我们经历了五年财赤和十一年有盈余的财政结算：至2012-13年度，本地生产总值累计名义增长约百分之五十，收入累计增幅相若，但开支累计增幅近一倍。2013-14年度财政预算中的政府开支预算达4,400亿元，相比1997-98年度，已增加了约2,500亿元，增幅超过一倍，而同期的本地生产总值名义增长则只有约五成多。

在经常开支方面，2013-14年度的经常开支预计为2,913亿元，较1997-98年度增加几近一倍。经常开支的增长幅度，反映政府在改善民生方面的长远承担。其中教育、卫生及社会福利方面的开支约占六成，与1997-98年度相比，教育开支增加了约七成，卫生的开支增加了约九成，而社会福利的开支增加了

约两倍。

## 人口老化的挑战

---

刚才几位发言的议员均提及要善用财政储备，作长远规划。长远来说，我们公共财政的一大挑战是人口老化问题，随着长者人口比例的增加，我们预期医疗、福利等开支会急速上升。去年，六十五岁或以上的长者数目为 98 万，占全港人口一成四，这比例将会持续增加。我们预算到二零四一年，长者数目将大幅增加至 256 万，占全港人口三成。同时，劳动人口比例减低，经济活力下降，增长动力放缓，对政府收入和公共开支的可持续性会有深远影响。政府目前投放在医疗及社会福利的资源，占政府经常开支约百分之四十。人口老化不单会减少劳动力供应，亦会影响其生产力。随着就业人口萎缩，经济增长减慢，政府在税收方面亦会面对越来越沉重的压力。在税种不变、税基更形狭窄的情况下，面对人口老化而催生的庞大社福开支，政府的财政压力势必增加。因此，面对社会各方面的开支诉求，政府须紧守审慎理财、用得其所的原则，以免动摇公共财政的稳健性及可持续性，及过分压缩政府在其他公共服务所能调配的资源。

## 财政储备

---

至于善用财政储备方面，我想指出，财政储备并不是我们的后备财产，而是政府每天须动用和可动用的全部资金，储备的水平反映政府整体财政的现金结余情况。储备既要应付日常的运作开支，支付工务工程的开支，当中亦包括了不可随意调拨的特定基金，例如土地基金、奖券基金、赈灾基金等。我们须确保有足够财政储备以发挥其主要的功能，包括加强港元的稳定性、在经济逆转时发挥缓冲作用、应付未拨备负债及已承诺开支、衍生投资收入、应付未来需要，如人口老化带来的挑战。财政储备并非用之不尽，政府有责任严格控制开支，并要确保财政的可持续性。

## 扩阔税基

---

梁继昌议员、单仲偕议员及汤家骅议员就有关扩阔税基及检讨有关税务政策及措施提出了不少意见。香港一直奉行简单及低税率的税制，并致力保持税制公平和中立的原则。为了配合社会、经济和企业的持续发展需要，以及加强香港的竞争力，政府亦以持续检讨的模式审视税制，这包括每年在制订政府的

《财政预算案》时，经由不同咨询渠道，搜集社会各界人士的意见，并先后推出不少税务措施，并不时因应社会发展趋势而作出适当的税制调整。长远而言，税基狭窄是一个须要正视的课题。政府曾于二零零六年七月发表了「税制改革」咨询文件。透过该次「税制改革」公众咨询，市民普遍对税基狭窄的问题有了更深入的认识，亦认同这问题须要解决；但对于应采纳哪种扩阔税基的方案，市民并没有明显的倾向和主流意见。

叶建源议员提到政府应积极研究增加政府整体收入稳定性的方法，汤家骅议员亦提到有关高地价政策。香港是一个小型而开放的经济体。我们的税基狭窄，一些主要的收入，例如利得税，特别容易受经济波动影响，这是不争的事实。然而，政府收入并非大部分依赖卖地收益。以 2012-13 年度为例，政府收入最大部分是利得税和薪俸税，约占四成，而卖地收益其实只占大概百分之十五。评估税制，令政府收入更趋稳定和多元化，是政府恒常的工作。我们致力保障政府有稳定的收入，包括维持税收和保障应课税款不会流失。举例而言，2007-08 财政年度，我们改变了财政储备的投资收入的处理方法，令这项收入较为稳定，成为政府主要收入来源之一。同时，我们亦须确切执行「用者自付」原则。为此，我们已有系统地分阶段检讨各项政府收费项目，尤其是那些多年没有调整的或是收回成本率过低的收费项目，以免项目变成补贴，影响政府收入。

单仲偕议员的修正案提到有关为企业培训雇员、购置环保设施和科研等开支提供双倍扣税额，梁君彦议员亦有类似建议。现时，企业在培训雇员、购置环保设施和研发方面的开支已获提供百分百的利得税扣除额。若为企业的个别种类开支提供双倍的税务扣减，不但会偏离税制的公平原则，亦难以客观区别企业的其他开支应否同样获得双倍的税务扣减，因此我们对任何有关特定开支提供双倍扣减的建议均有所保留。事实上，以目前全港只有大约一成公司须缴纳利得税的情况来看，就特定开支提供双倍的税务扣减能否对所有企业构成税务诱因亦存疑问。

## 基本工程开支

---

在投资基础建设方面，2012-13 年度的基本工程开支达 624 亿元，而在 2013-14 年度，我们预计基本工程开支高达 700 亿元，较 1997-98 年度的开支增加了接近两倍。随着多项大型基建工程陆续进入建筑高峰期，未来数年，基本工程开支预计会维持在现时的高水平。

梁继昌议员促请政府增加基本工程储备基金的开支种类，包括社会基础建

设。在基本工程储备基金下，现有 11 个总目，分别为土地征用、港口及机场发展、建筑物、渠务、土木工程、公路、新市镇及市区发展、水务、房屋、非经常资助金及主要系统设备与及电脑化计划。有关开支的范畴详列于基本工程储备基金的预算内。我们会定时检视有关范畴，例如在制订《财政预算案》时，我们便会检视有关总目及分目。如有需要，我们会根据成立基本工程储备基金的决议，增加有关开支种类。

在今年三月底，我们在基本工程项目的尚未支付承担总额超过三千亿元，相当于财政储备约一半。由于香港的公共财政以现金收付制计算，并没有为已承诺的工程项目拨备。如果经济逆转，令政府土地收入下跌，我们便要从政府一般收入账目转拨款项到基本工程储备基金以支付有关承担额。由于牵涉动用储备，我们必须紧守审慎理财的原则，确保我们在落实有利香港发展的基建之余，有足够的财政能力维持其他公共开支和服务。

### 一次性纾缓措施

叶建源议员对政府的一次性纾缓措施和基金注资提出了一些意见。过去推行的一次性措施，微观上可以帮助市民大众应付当前的生活压力；宏观而言，这些反周期措施是可以应对短期的经济波动，维持消费动力，支撑就业市场。我们理解政党及市民对政府近年推出的一次性纾缓措施，是否应该延续，意见纷纭。有些市民，特别是基层市民，希望政府能够帮助他们减轻所面对的生活重担，纾缓压力；有些评论则认为不宜作一次性的派发，资源应为适当的政策提供恒常的资助，帮助有需要的市民。政府乐于继续听取各方意见。

### 大幅增加经常开支

何秀兰议员的修正案，建议政府善用每年的财政盈余，增加 200 亿元的经常性开支，以提高人力资本及社会基础的投资。政府理解议员对贫富悬殊问题的关注，也明白教育、培训及经济多元发展对促进社会流动的功能。

政府的税收种类少、税基狭窄，政府的主要收入，包括利得税、地价收入和印花税，均属波动性的收入，难以准确预计。我们不应由于某一年或某几年因波动性收入比预期高引致的盈余，贸然大幅增加经常性开支。目前政府的总收入及总支出分别约为 4,000 亿元，相当于本地生产总值约百分之二十，若每年增加 200 亿元经常性开支（即增加百分之五），政府便须每年制订赤字预算，及每年减低财政储备。除非经济有相应的实质增长，令政府的经常性收入不用

加税也相应持续增长，否则任何刻意增加经常性开支至高于经济及收入增长的建议，都是有违审慎理财原则。

各位议员藉着今天这项议案，带出一些有助善用公共财政，加强香港经济创意动力的讨论。政府乐意聆听大家意见，并就如何提高香港竞争力，以及刚才议员提出对人力资源、科技资讯的意见，稍后才一并回应。多谢主席。

完