

致辭

立法會：署理財經事務及庫務局局長就「善用公共財政，加強香港經濟創意動力」動議辯論開場發言（只有中文）

2013年10月16日（星期三）

以下是署理財經事務及庫務局局長梁鳳儀今日（十月十六日）在立法會會議上就「善用公共財政，加強香港經濟創意動力」動議辯論的開場發言全文：

主席，我首先要多謝梁繼昌議員動議「善用公共財政，加強香港經濟創意動力」的議案，以及葉建源議員、葛珮帆議員、梁君彥議員、單仲偕議員、湯家驛議員、何秀蘭議員及莫乃光議員提出不同的修正案，讓我們有機會就相關議題交換意見。

梁繼昌議員及數位議員提出的修正案可歸納為兩類，第一類意見涉及公共財政管理的議題，包括如何善用盈餘、擴闊稅基、一次性紓緩措施等建議；第二類則是就資源分配方面，重視提高香港競爭力，包括如何大幅提高人力資本及社會基礎建設的投資，對教育、創新科技等應投放更多資源，我希望在此先就公共財政管理方面作簡單回應。

政府整體及經常性開支

香港特區政府一向恪守審慎理財的原則。我們在管理公共財政方面，也奉行實事求是、對社會有所承擔和可持續的原則，並致力維持低稅率的簡單稅制。堅守這些原則對維持國際財經界及本港和海外投資者的信心至為重要。

在奉行審慎理財、應使則使的公共財政原則下，特區政府的開支絕不保守。自1997-98年度以來，收入和開支均徘徊在本地生產總值約百分之二十的水平；我們經歷了五年財赤和十一年有盈餘的財政結算：至2012-13年度，本地生產總值累計名義增長約百分之五十，收入累計增幅相若，但開支累計增幅近一倍。2013-14年度財政預算中的政府開支預算達4,400億元，相比1997-98年度，已增加了約2,500億元，增幅超過一倍，而同期的本地生產總值名義增長則只有約五成多。

在經常開支方面，2013-14年度的經常開支預計為2,913億元，較1997-98年度增加幾近一倍。經常開支的增長幅度，反映政府在改善民生方面的長遠承擔。其中教育、衛生及社會福利方面的開支約佔六成，與1997-98年度相比，教育開支增加了約七成，衛生的開支增加了約九成，而社會福利的開支增加了

約兩倍。

人口老化的挑戰

剛才幾位發言的議員均提及要善用財政儲備，作長遠規劃。長遠來說，我們公共財政的一大挑戰是人口老化問題，隨着長者人口比例的增加，我們預期醫療、福利等開支會急速上升。去年，六十五歲或以上的長者數目為 98 萬，佔全港人口一成四，這比例將會持續增加。我們預算到二零四一年，長者數目將大幅增加至 256 萬，佔全港人口三成。同時，勞動人口比例減低，經濟活力下降，增長動力放緩，對政府收入和公共開支的可持續性會有深遠影響。政府目前投放在醫療及社會福利的資源，佔政府經常開支約百分之四十。人口老化不單會減少勞動力供應，亦會影響其生產力。隨着就業人口萎縮，經濟增長減慢，政府在稅收方面亦會面對越來越沉重的壓力。在稅種不變、稅基更形狹窄的情況下，面對人口老化而催生的龐大社福開支，政府的財政壓力勢必增加。因此，面對社會各方面的開支訴求，政府須緊守審慎理財、用得其所的原則，以免動搖公共財政的穩健性及可持續性，及過分壓縮政府在其他公共服務所能調配的資源。

財政儲備

至於善用財政儲備方面，我想指出，財政儲備並不是我們的後備財產，而是政府每天須動用和可動用的全部資金，儲備的水平反映政府整體財政的現金結餘情況。儲備既要應付日常的運作開支，支付工務工程的開支，當中亦包括了不可隨意調撥的特定基金，例如土地基金、獎券基金、賑災基金等。我們須確保有足夠財政儲備以發揮其主要的功能，包括加強港元的穩定性、在經濟逆轉時發揮緩衝作用、應付未撥備負債及已承諾開支、衍生投資收入、應付未來需要，如人口老化帶來的挑戰。財政儲備並非用之不盡，政府有責任嚴格控制開支，並要確保財政的可持續性。

擴闊稅基

梁繼昌議員、單仲偕議員及湯家驛議員就有關擴闊稅基及檢討有關稅務政策及措施提出了不少意見。香港一直奉行簡單及低稅率的稅制，並致力保持稅制公平和中立的原則。為了配合社會、經濟和企業的持續發展需要，以及加強香港的競爭力，政府亦以持續檢討的模式審視稅制，這包括每年在制訂政府的

《財政預算案》時，經由不同諮詢渠道，搜集社會各界人士的意見，並先後推出不少稅務措施，並不時因應社會發展趨勢而作出適當的稅制調整。長遠而言，稅基狹窄是一個須要正視的課題。政府曾於二零零六年七月發表了「稅制改革」諮詢文件。透過該次「稅制改革」公眾諮詢，市民普遍對稅基狹窄的問題有了更深入的認識，亦認同這問題須要解決；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。

葉建源議員提到政府應積極研究增加政府整體收入穩定性的方法，湯家驥議員亦提到有關高地價政策。香港是一個小型而開放的經濟體。我們的稅基狹窄，一些主要的收入，例如利得稅，特別容易受經濟波動影響，這是不爭的事實。然而，政府收入並非大部分依賴賣地收益。以 2012-13 年度為例，政府收入最大部分是利得稅和薪俸稅，約佔四成，而賣地收益其實只佔大概百分之十五。評估稅制，令政府收入更趨穩定和多元化，是政府恆常的工作。我們致力保障政府有穩定的收入，包括維持稅收和保障應課稅款不會流失。舉例而言，2007-08 財政年度，我們改變了財政儲備的投資收入的處理方法，令這項收入較為穩定，成為政府主要收入來源之一。同時，我們亦須確切執行「用者自付」原則。為此，我們已有系統地分階段檢討各項政府收費項目，尤其是那些多年沒有調整的或是收回成本率過低的收費項目，以免項目變成補貼，影響政府收入。

單仲偕議員的修正案提到有關為企業培訓僱員、購置環保設施和科研等開支提供雙倍扣稅額，梁君彥議員亦有類似建議。現時，企業在培訓僱員、購置環保設施和研發方面的開支已獲提供百分百的利得稅扣除額。若為企業的個別種類開支提供雙倍的稅務扣減，不但會偏離稅制的公平原則，亦難以客觀區別企業的其他開支應否同樣獲得雙倍的稅務扣減，因此我們對任何有關特定開支提供雙倍扣減的建議均有所保留。事實上，以目前全港只有大約一成公司須繳納利得稅的情況來看，就特定開支提供雙倍的稅務扣減能否對所有企業構成稅務誘因亦存疑問。

基本工程開支

在投資基礎建設方面，2012-13 年度的基本工程開支達 624 億元，而在 2013-14 年度，我們預計基本工程開支高達 700 億元，較 1997-98 年度的開支增加了接近兩倍。隨着多項大型基建工程陸續進入建築高峰期，未來數年，基本工程開支預計會維持在現時的高水平。

梁繼昌議員促請政府增加基本工程儲備基金的開支種類，包括社會基礎建

設。在基本工程儲備基金下，現有 11 個總目，分別為土地徵用、港口及機場發展、建築物、渠務、土木工程、公路、新市鎮及市區發展、水務、房屋、非經常資助金及主要系統設備與及電腦化計劃。有關開支的範疇詳列於基本工程儲備基金的預算內。我們會定時檢視有關範疇，例如在制訂《財政預算案》時，我們便會檢視有關總目及分目。如有需要，我們會根據成立基本工程儲備基金的決議，增加有關開支種類。

在今年三月底，我們在基本工程項目的尚未支付承擔總額超過三千億元，相當於財政儲備約一半。由於香港的公共財政以現金收付制計算，並沒有為已承諾的工程項目撥備。如果經濟逆轉，令政府土地收入下跌，我們便要從政府一般收入帳目轉撥款項到基本工程儲備基金以支付有關承擔額。由於牽涉動用儲備，我們必須緊守審慎理財的原則，確保我們在落實有利香港發展的基建之餘，有足夠的財政能力維持其他公共開支和服務。

一次性紓緩措施

葉建源議員對政府的一次性紓緩措施和基金注資提出了一些意見。過去推行的一次性措施，微觀上可以幫助市民大眾應付當前的生活壓力；宏觀而言，這些反周期措施是可以應對短期的經濟波動，維持消費動力，支撐就業市場。我們理解政黨及市民對政府近年推出的一次性紓緩措施，是否應該延續，意見紛紛。有些市民，特別是基層市民，希望政府能夠幫助他們減輕所面對的生活重擔，紓緩壓力；有些評論則認為不宜作一次性的派發，資源應為適當的政策提供恆常的資助，幫助有需要的市民。政府樂於繼續聽取各方意見。

大幅增加經常開支

何秀蘭議員的修正案，建議政府善用每年的財政盈餘，增加 200 億元的經常性開支，以提高人力資本及社會基礎的投資。政府理解議員對貧富懸殊問題的關注，也明白教育、培訓及經濟多元發展對促進社會流動的功能。

政府的稅收種類少、稅基狹窄，政府的主要收入，包括利得稅、地價收入和印花稅，均屬波動性的收入，難以準確預計。我們不應由於某一年或某幾年因波動性收入比預期高引致的盈餘，貿然大幅增加經常性開支。目前政府的總收入及總支出分別約為 4,000 億元，相當於本地生產總值約百分之二十，若每年增加 200 億元經常性開支（即增加百分之五），政府便須每年制訂赤字預算，及每年減低財政儲備。除非經濟有相應的實質增長，令政府的經常性收入不用

加稅也相應持續增長，否則任何刻意增加經常性開支至高於經濟及收入增長的建議，都是有違審慎理財原則。

各位議員藉着今天這項議案，帶出一些有助善用公共財政，加強香港經濟創意動力的討論。政府樂意聆聽大家意見，並就如何提高香港競爭力，以及剛才議員提出對人力資源、科技資訊的意見，稍後才一併回應。多謝主席。

完