



香港經濟 及 公共財政管理

財政司司長唐英年
在二零零三年十月二十二日立法會會議
致辭全文

主席女士、各位議員：

感謝各位讓我在今天的會議上發言。兩個半月前，我十分榮幸獲委任為香港特別行政區財政司司長。無論當時或現在，我都認為我的首要及當前急務是振興經濟。我亦曾經說過，這項工作其中一個重要環節，是廣泛諮詢社會各界，以了解市民的期望和訴求，並且制訂有效措施，克服我們在經濟方面遇到的種種挑戰。

2. 自履新以來，我一直與各界人士包括立法會議員進行討論。在我快將展開我首份財政預算案正式諮詢前，我想先向大家講解我作決定時所採納的原則和所持的理念。我亦想藉此機會概述目前的經濟狀況，以及就如何在短期至中期內解決財政赤字，提出一些需要考慮的問題。

基本原則

3. 我認為有關財政預算的討論及決定，必須是公開及具透明度，讓市民清楚知道政府如何及為何作出某項決定。我希望這可讓大眾掌握充分資料，展開理性和有建設性的討論，從而達至共識，定出最佳路向。我誠懇希望社會各界能攜手合作，一起改善本港經濟及公共財政狀況，以及營造一個繁榮、和諧、互相關懷的社會。

4. 自由市場一直是香港成功的基石。本港的企業家、小商戶及高生產力的勞工階層，一直是提升本港生活水平及人均本地生產總值的主要推動力。我極之希望能維持這種情況。政府應盡量減少在經濟體系中不必要的參與，實踐「大市場、小政府」的發展方向。

5. 香港的成功亦建基於完善的體制，這包括司法獨立與法治精神、公平的營商環境、資訊流通自由，以及廉潔和高效率的政府。這一切都令商界有信心在香港投資。政府在政策制訂過程中，必須繼續保持高度透明。此外，我們亦必須確保政策貫徹始終、明確穩定，讓商

界可根據政府政策作出長遠的商業決定，而無須憂慮政策朝令夕改。

6. 這些重要的原則，一直有助本港發展。我當然希望維持這些取勝之道。我認為政府的角色，應該是便利市場運作及促進其發展，維持一個完善的體制，提供一個穩定、明確和有利營商的環境，以及提供市場所不能提供的必要服務及設施。

7. 在促進市場發展方面，香港與內地簽訂的《更緊密經貿關係安排》，便是政府可協助市場發展的一個好例子。透過這項安排，香港的製造商和服務提供者可早日以優惠條件進軍內地市場。另一例子是港府促請內地有關當局，准許居民以個人身分來港旅遊，這對增加訪港旅客數目有顯著和正面的作用。我們亦已就有關在香港開辦人民幣銀行業務的事宜，與內地進行磋商。我們會先專注於在本港成功試辦以個人為服務對象的人民幣存款、匯款、兌換，以及信用卡業務。我希望這很快便可實現。

8. 當然，政府對市民亦肯定負有重大責任，這包括保障市民的基本權利及自由；維持治安；提供教育；為工人提供培訓、再培訓及提升技能，以改善其就業機會；照顧有需要的人士及長者；提供市民及社會整體可負擔的醫療及健康護理服務；為沒有能力負擔的市民提供棲身之所；在環保的前題下推動可持續發展；以及確保所提供的公共服務合乎經濟效益。顯而易見，要履行這些責任，對我制訂財政預算及作為財政司司長的工作，均有重大關連。因此，政府會繼續細心聽取市民的意見。

發揮香港獨有優勢

9. 我剛才談及的各項原則和政策，其實是我們的最大資產，使本港在亞洲地區中別樹一幟。我時常強調，我們要以本港的優勢取勝，並盡量利用我們的優質市場和服務，把香港定位為亞洲甚至是全球的卓越中心。我們必須以決心和創意，靈活地發揮本港的優勢，並竭盡所能，不斷求進。

10. 我們在金融服務、運輸物流、旅遊業、生產及專業服務，以及具創意、高增值和高科技含量的製造業等方面都享有重大優勢，這些都是帶動本港經濟發展的行業。我們應繼續以本港市場的質素為競爭條件，並進一步予以加強。

11. 在金融服務方面，我們正致力改善企業管治和市場規管，以提高本港市場的質素，從而吸引更多資金。

12. 我們會繼續積極保護知識產權，為富創意、創新及高增值行業提供蓬勃發展的環境。

13. 我們亦會繼續在教育及培訓方面大量投資，讓市民可提升技能，在這知識為本的經濟中競爭，並改善其就業機會。與此同時，我們會維持進取的入境政策，以吸引各地最優秀和卓越的人才來港發展，改善經濟，製造更多就業機會。

14. 我以振興經濟為首要目標，是因為我相信隨着經濟環境有所改善，本地及海外投資者將會更有信心在香港

港作出新的投資，或擴大現有投資項目，從而為各行各業提供更多就業機會。我們會以務實進取的態度，全方位考慮其他改善就業情況的措施。

經濟情況

15. 現在，我想概述香港目前的經濟情況，以及二零二零三年和中期的經濟展望。

16. 過去一兩個月，經濟活動和市場氣氛均明顯好轉，這令我對香港經濟已經走出谷底，漸露曙光，感到審慎樂觀。當然我們也不應自滿。為確保經濟持續增長，社會各界必須攜手合作，並繼續讓市場充分發揮力量。

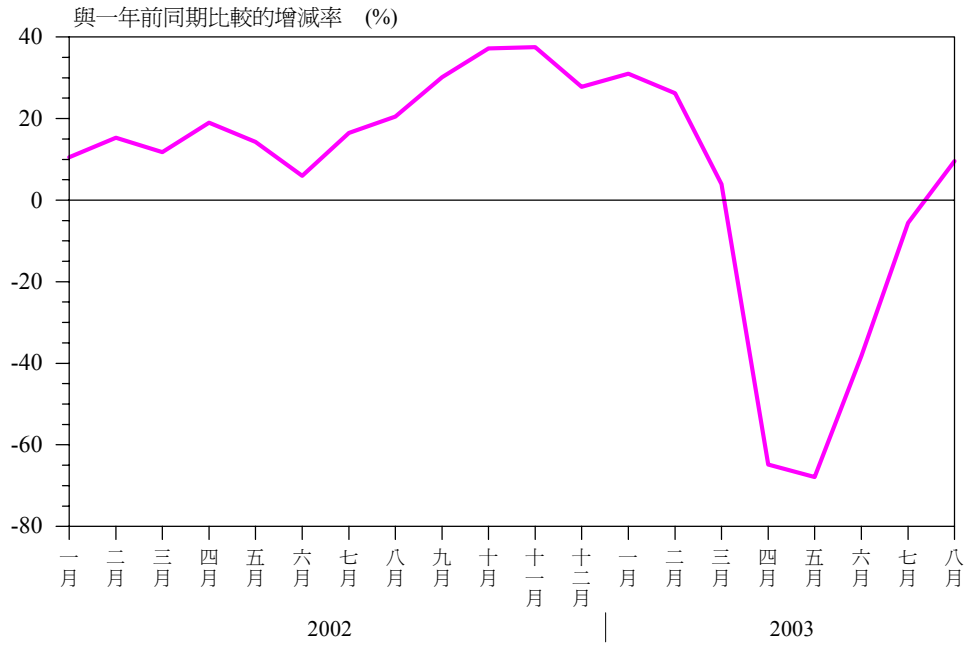
17. 雖然本港早前經歷非典型肺炎的打擊，但外貿仍能保持顯著增長，這有助抵銷旅遊、飲食和零售等行業所遇到的嚴重不景氣。近期貨物出口繼續錄得雙位數字的實質增長，而服務出口亦顯著回升。

18. 在過去兩個月，我們見到不斷有資金流入香港。這導致港元兌美元匯價處於聯繫匯率偏強的一面。恆生指數升至十六個月以來最高位，成交量更由第一季每日平均 61 億元倍增至第三季每日 120 億元。物業成交亦漸見暢旺，買賣合約由第二季 17 500 份增至第三季差不多 22 500 份。隨着市場氣氛好轉，負資產業主數目亦已下降至十萬以下。至於九月份的破產個案，則比一年前同期下降約三分之一。

19. 來港旅客人數在非典型肺炎疫症過後已顯著回升。在准許內地居民以個人身分來港旅遊的計劃實施後，內地來港的旅客人數大幅增加。本地消費意欲最近亦見改善，零售業七個月以來首次在貨價和銷量方面回升。本港的失業情況已漸緩和，失業率回落至 8.3%。我極之希望這復蘇勢頭，會進一步改善就業情況。雖然通縮情況因爆發非典型肺炎而嚴重惡化，但近日似乎有緩和迹象。至於通縮情況能否進一步改善，則取決於經濟復蘇的力度和速度。

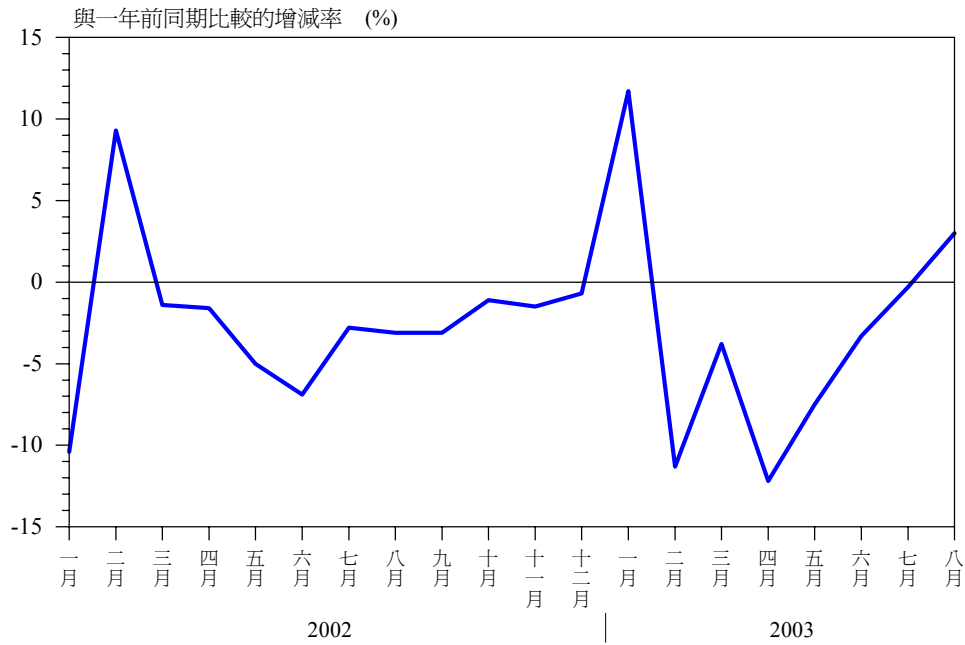
訪港旅客人數

圖一



零售量

圖二

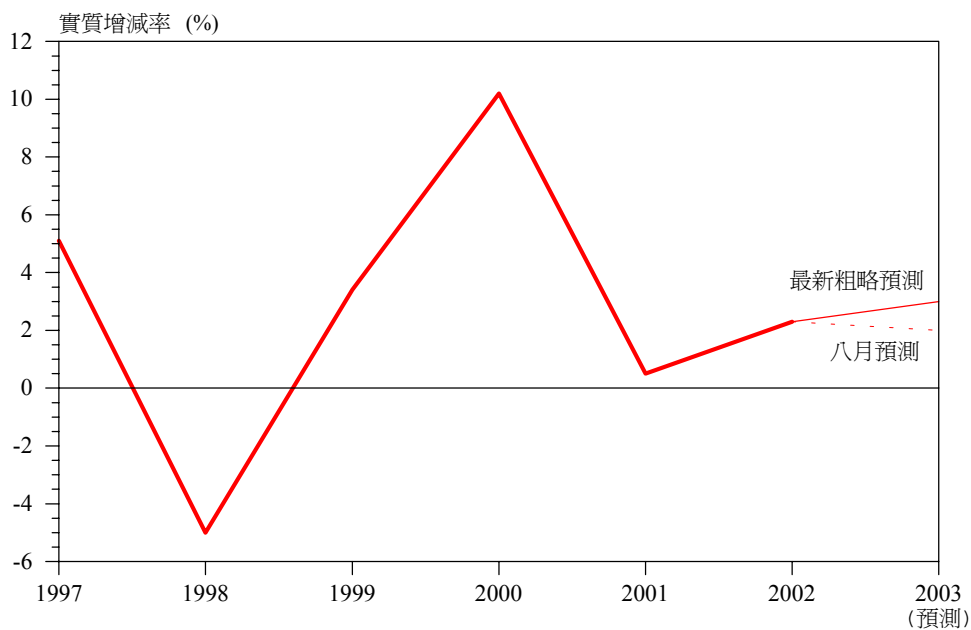


20. 最近穆迪投資者服務公司把香港外幣主權評級，由「A3」調高兩級至「A1」，正好反映香港經濟具有穩健基礎和韌力。

21. 鑑於現時經濟回升的勢頭良好，我相信今年經濟表現，會比我們早前預測的 2% 實質增長為佳。我們現時預測今年經濟將有約 3% 增長。

本地生產總值

圖三



22. 本港中期經濟展望亦見樂觀。內地改革開放進一步深化，讓香港得以發揮優勢，擔當內地首選的服務平台，令我們的前景更加樂觀。在香港與內地所簽訂的《更緊密經貿關係安排》下，香港的製造商和服務提供者享有難得的機遇，在國家履行加入世界貿易組織的承諾之前，獲得更優惠待遇進軍龐大的內地市場。這安排亦有助擴闊我們商界的視野，不只局限於本港邊境，而是覆蓋全國。在這互惠互利的安排下，港商可分享到內地經濟高速發展的成果，尤其在現正欣欣向榮的珠江三角洲。同時，這安排亦進一步提高香港作為亞太區主要國際金融商貿中心的吸引力。

23. 隨着本港與內地及其他亞洲經濟體系進一步發展，以及全球經濟重拾升軌，我們預測中期經濟實質趨勢增長會提高半個百分點至 3.5%。

公共財政管理

24. 現在讓我談談公共財政問題。

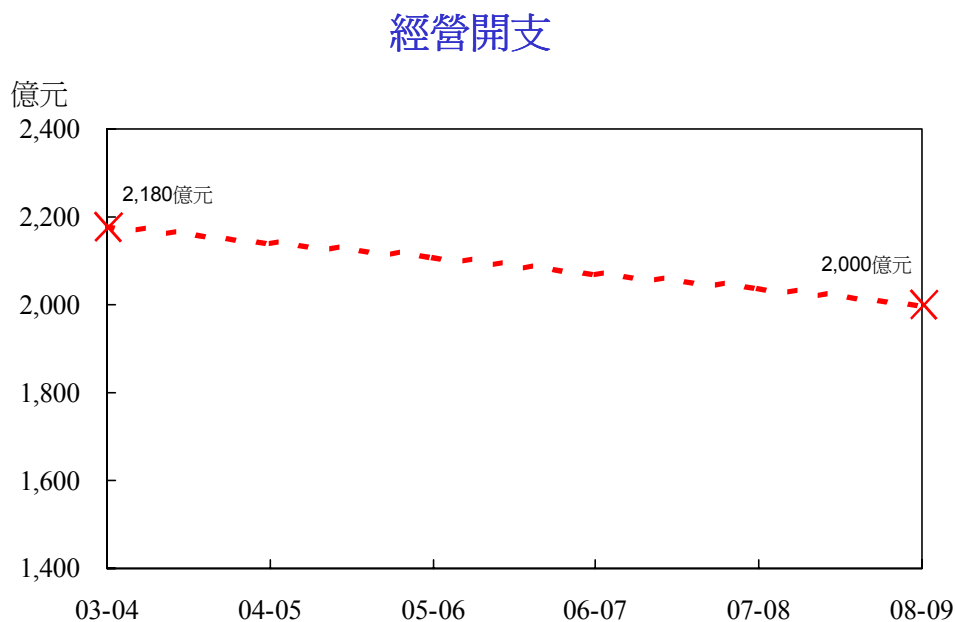
25. 首先，我要重申，我會致力遵行《基本法》所列明的重要原則，即審慎管理公共財政、量入為出和力求收支平衡。此外，我亦會致力奉行簡單和低稅制，以及維持金融體系的健全和穩定。

26. 正如各位議員所知，我們今年面對龐大的財政赤字。原來的預算赤字是 680 億元。這預測是在非典型肺炎爆發前所作出，並未計算政府在三月至六月期間推出承擔總額共 126 億元的紓困及振興經濟措施。因此，我預期二零零三至零四年度的赤字可能高達 780 億元(加或減 50 億元)。這已顧及非典型肺炎對政府財政的負面影響，以及過去兩個月所出現的較正面經濟表現。我會在明年三月的財政預算案中，提供更準確的數字。

27. 我已仔細考慮政府先前作出在二零零六至零七年度達至平衡預算的承諾。在獲委任當日，我已表示鑑於我們所面對的經濟情況，相信這目標已不切實際。在過去兩個半月與各界進行討論後，我相信社會人士亦傾向同意讓本港經濟在未來一兩年有更多喘息空間。

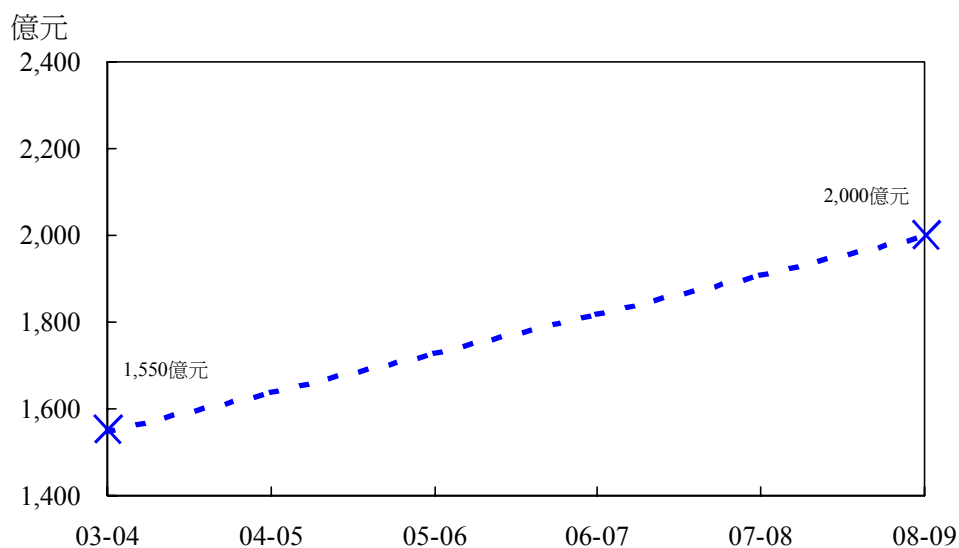
28. 因此，我已訂下新的目標，在二零零八至零九年度達至收支平衡。政府有決心控制開支，並在二零零八至零九年度把政府經營開支削減至 2,000 億元。至於經常收入方面，我們的目標是在二零零八至零九年度達至 2,000 億元。我預期在二零零八至零九年度恢復經營帳目收支平衡，我亦致力在同時恢復綜合帳目收支平衡。我們會根據最新的經濟情況，每年檢討有關目標，以及達至這目標的方法。

圖四



圖五

經營收入



29. 基於「大市場、小政府」的原則，我們應把公共開支佔經濟的比重，控制在一個適當的水平。在八十年代至九十年代初期，公共開支佔本地生產總值的比例平均約為 16%。現時，這比例約為 23%。政府已承諾將公共開支佔本地生產總值的比例控制在 20%或以下。我會致力達到及維持這項目標。

30. 相信各位議員都知道，過去數年我們都是依賴財政儲備來填補赤字。香港曾面對不同的經濟逆境，這些經驗告訴我們必須未雨綢繆。此外，我認為任何合理而

負責任的政府，都應為下屆政府預留適當水平的財政儲備。在未來數月，我會就有關何謂合理財政儲備水平問題，聽取各位議員及社會人士的意見。

改善本港的財政狀況

31. 振興經濟是改善財政狀況的第一步。行政長官在今年一月發表的《施政報告》中，強調會從三方面入手消滅財赤，即推動經濟增長、節省公共開支，以及增加收入。近期較活躍的經濟相信有助增加庫房的收入，從而紓緩我們的財政狀況。不過，要擺脫本港目前的財政困境，不能單靠經濟增長，我們必須採取更多的措施。

減低經營開支

32. 市民及商界人士說得很對，政府在設法增加收入前，應先研究如何減低開支，特別是經營開支。我同意這看法。

33. 自一九九八至九九年度以來，政府一直出現經營赤字。在這情況下，回復經營帳目平衡，以及嚴守理財

紀律尤為重要。因此，我決心緊守原來有關將政府經營開支減至 2,000 億元的目標。儘管如此，有鑑於議會內外的意見，我認為應容許多兩年時間達至這目標，故此我將目標時間訂於二零零八至零九年度。

34. 我想指出，減低經營開支並不單會影響政府運作，亦會影響為市民提供的各種服務，以及向受資助機構提供的資助。但我可以向議員保證，政府內部確實希望可以在資源緊絀的情況下，達至以較少資源，提供更多服務的目標。

35. 各主要官員剛收到一個有關其轄下範疇的經營開支封套。由二零零四至零五年度開始，我們可望在五年內將經營開支減少共 11%。削減的幅度平均每年遞增不超過 2.5%。削減的幅度溫和，而且我不會以「一刀切」的方式進行。我會實事求是，顧及不同政策範疇的需要，並考慮市民的期望，以及削減資源對各種服務的影響。各政策局局長可全權自行決定其封套內資源分配的優先次序，並就其轄下部門作出功能檢討。事實上，他

們正採取這種做法。我希望各位議員對這項艱巨的課題，會同樣採取開放的態度。

非經常開支

36. 要減少整體開支，我們亦可透過削減非經常開支、縮減基建或其他投資項目的規模或延遲進行部分基建工程，直至財政環境有所改善為止。但這最終會對其他經濟環節帶來連鎖的影響，特別是與建造業有關的行業。倘若我們的基礎設施不能配合香港未來的需求，我們的經濟增長步伐，以及本港作為國際貿易、交通及通訊樞紐的吸引力，亦可能會受到影響。我們以擁有世界水平的基礎設施見稱，香港如要繼續成為亞洲的國際都會，便須不斷提升基礎設施。

37. 因此，在未來數年，我們仍會每年平均撥款約 290 億元進行基建工程。這數字與自一九九八至九九年度以來的每年平均開支 270 億元相若。問題是：究竟我們怎樣可以在不加重財赤或進一步動用儲備的情況下，作出這項承擔？

38. 解決辦法是尋找其他資金來源。其中一個方法是出售政府部分資產。事實上，上任財政司司長在二零零三至零四年度財政預算案中，已宣布會在未來五年內把政府 1,120 億元的資產出售或證券化。至於本財政年度，我們計劃籌措 210 億元，主要是將部分貸款出售，以及將政府收費隧道及橋樑的收入證券化。長遠而言，我們亦會繼續為建議中的機場管理局私有化計劃進行準備工作，以及研究應否將兩鐵合併。

39. 發行債券是提供基建工程或其他投資項目（即非經常開支）的另一個可能資金來源。我上任後便提過這可能性。鑑於現時利率處於較低水平，我認為以發行債券來提供資金，開展對本港有長遠經濟效益的基建工程或其他投資項目，是有利的做法。此外，發行債券亦有助發展本港的資本市場，以及為市民提供另一投資途徑。這是另一項我將會在未來數月進一步研究的課題。

收入

40. 收入有別於開支。我們可以在一定程度上準確地預計開支，但收入預測則會受未能預見的情況影響。即使將三月份所公布增加收入的措施計算在內，我們今年的收入亦可能少於預測，主要原因是我們推出了多項與非典型肺炎爆發有關的寬減措施、非典型肺炎爆發產生的負面影響，以及通縮情況惡化等。在此，我感謝議員支持有關增加薪俸稅及利得稅的建議及其他財政預算案措施。到目前為止，在二零零三至零四年度財政預算案公布的 140 億元開源計劃中，我們已成功推行了絕大部分的措施，這些措施每年會為庫房帶來接近 130 億元的收入。

41. 餘下只有我們就邊境建設稅所預算的 10 億元。經過與議員及其他有關人士商討後，我清楚知悉，現階段公眾仍未接受這稅項。因此，我決定不在這個時候實施邊境建設稅。不過我要指出，政府仍然認為這項建議

背後的原則是恰當的。即是說所有離境乘客，不論是透過何種方式離境，都應該分擔改善設施及服務的費用。

42. 過去數年的財政困境，凸顯了我們現行的稅制缺乏彈性，過度依賴稅基狹窄的薪俸稅和利得稅。在政府二零零三至零四年度的經常收入中，薪俸稅和利得稅兩者佔差不多半數。然而，目前只有稍多於三分之一的工作人口需就其薪金繳稅。超過 59%的薪俸稅是由約十萬名納稅人，即由工作人口的 3%所繳納，而 60%的利得稅是由只佔總數 1%的 500 間公司所繳納。此外，出售土地收入、投資收益以及物業和股票交易的印花稅收入，會隨着本地和海外市場的氣氛、經濟表現等而變動，故難以作出準確預測。

43. 因此，我們需要更廣闊、可觀和穩定的收入來源，以保障政府的收入，以及長遠應付所需的開支。我相信，開徵稅基廣闊的消費稅，例如商品及服務稅，是解決政府收入不穩定的合理而公平的做法。政府已成立

一個內部委員會，研究推行商品及服務稅的細節。我會在財政預算案中作出更詳細的報告。

44. 我非常理解公眾對推行商品及服務稅的關注，以及這稅項對社會可能產生的影響。我在此向各位議員保證，我並不會在通縮的環境下，推行商品及服務稅或類似的稅項。我們只會在經濟穩健和有增長的情況下才會引入這種稅項。我們會就如何落實這稅項，努力謀求共識。

總結

45. 主席女士、各位議員，請讓我在此稍作總結：

- 振興經濟是我當前的首要任務。
- 香港的優勢，是建基於自由市場及完善的體制。
- 我們應以本港的優勢作為爭勝條件，並充分利用我們市場的質素。

- 我對本港經濟已走出谷底，感到審慎樂觀。
- 我們現時預測今年經濟實質增長約有 3%。
- 我們必須攜手合作，盡力確保經濟復蘇步伐持續不停，並繼續製造就業機會。
- 我會繼續審慎理財。
- 政府有決心控制政府的經營開支，並在二零零八至零九年度減至 2,000 億元。
- 我已訂下目標，在二零零八至零九年度達至收支平衡。
- 我承諾將公共開支佔本地生產總值的比例控制在 20% 或以下。

46. 我們要共同建立一個充滿活力和機會的社會。我們的努力，不單是為着未來數年的繁榮，更是為我們的子孫建立良好的基礎。為實現這個理想，我需要大家的承擔和參與。

47. 主席女士，我快將展開我首份預算案的諮詢，我樂意就以上各觀點作更詳細解釋，以及聽取議員和社會各界的寶貴意見。多謝各位。