

## 整固優勢 共享經濟成果

### 公民黨 就 2007/08 年度財政預算案的建議

16.11.2006

#### 背景

- 1 政府財政預算案的作用是配合政府的施政大計，並因應政治和經濟形勢的變化而作出應對。然而，行政長官曾蔭權囿於「看守政府」的心態，很多關乎香港長遠發展的問題，今年《施政報告》都沒有觸及。因此，明年政府財政預算案的一大挑戰，在於糾正有關想法，為香港的長遠發展奠下堅實的基礎。
- 2 自 1998 年起，政府綜合帳目連續多年錄得赤字。2002 年，「檢討公共財政專責小組」發表報告，指公共財政出現結構性問題，而主要徵結在於過份倚重房地產有關的收入，及政府開支欠缺彈性。自此，消滅財赤成為預算案的基調。
- 3 同年，前財政司司長梁錦松在財政預算案提出，在 2006/07 年度，公共財政的三項目標：綜合帳目恢復收支平衡；經營帳目恢復收支平衡；及將公共開支佔經濟的比重控制在 20% 或以下。他又提出，政府只須預留相等於十二個月開支左右的儲備，以應付日常和應急需要。
- 4 事隔數年，政府已達致當年提出的目標：早於 2004/05 年度，公共開支佔本地生產總值的比例已降至低於 20%；由 2005/06 年度開始，經營及綜合帳目達致收支平衡；政府經營開支亦減至 2,000 億元以下。

## 預算與誤算

- 5 政府採取一系列開源節流措施，加上經濟迅速復蘇，故能迅速減赤。但值得注意的是，過去 9 份財政預算案，無一例外，均出現「高估赤字、低估盈餘」的情況。整體而言，政府在該段期間的實際收入，比預算案的預測共超出 874 億元。

年度	政府預算的綜合盈餘/ 赤字 (億港元)	實際綜合盈餘/赤字 (億港元)	誤差 (億港元)
1997/98	592	868	276
1998/99	-322	-232	90
1999/2000	-16	100	84
2000/01	-114	-78	36
2001/02	-656	-633	23
2002/03	-700	-617	83
2003/04	-490	-401	89
2004/05	120	214	94
2005/06	41	140	99
2006/07	56		

- 6 《基本法》第 107 條規定，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。然而，審慎理財不等於過份保守。預算長期偏離目標，年復一年低估收入，客觀上造成「狼來了」效果，既使市民無所適從，也損害了財政預算案的公信力。政府有責任如實反映公共財政狀況，讓公眾更能掌握確實資料，就如何使公帑用得其所表達意見。

## 拖延問題恐成死結

- 7 目前的局勢頗為吊詭。一方面，政府坐擁龐大儲備，已達致減赤目標，經濟亦回復暢旺。政府收入既恢復穩定，社會上自然對於開徵新稅的建議頗為抗拒，甚至有不少聲音要求進一步寬減稅項。但另一方面，政府又提出很多理據，力陳香港稅基狹窄，庫

房收入很受經濟周期影響；況且，眾所周知，香港有不少重大的問題，至今尚未解決。

- 8 政府曾成立人口政策專責小組，研究香港社會的長遠問題，指出各種令人憂慮的趨勢，包括生育率低（每千名婦女生育 927 名子女）、人口老化（2031 年約四份一人口滿 65 歲或以上）、教育水平不足（2001 年僅半數成年人口有高中教育程度，13%有專上教育程度）等等。由於而衍生的教育、醫療及社會福利等問題極為龐大複雜，急待處理。
- 9 其中，醫療融資的問題尤其值得注意。香港市民向來慣於享用價格低廉的公營醫療服務，但由公帑近乎全數資助，顯然非長遠之計。政府早在 90 年代研究以醫療保險的形式，取代直接資助，其後於 99 年發表「哈佛報告」，提出 5 個融資方案。但經一輪討論，此後一直停留於研究階段，近年更多次押後公布具體方案的日期，最新的立場是最遲於明年第 2 季公布諮詢文件。
- 10 這類社會問題日積月累，若遲遲未有解決之道，終將成為社會的沉疴，削弱香港的競爭力，使我們的下一代承受沉重的負擔。公民黨認為，來年的預算案是適當的時候，為香港的長遠問題解套。

### **繳稅義務與公民權利**

- 11 政府今年 7 月發表諮詢文件，提出開徵銷售稅以擴闊稅基，所列舉的理由包括：開徵銷售稅帶來穩定的收入、稅基廣闊、稅項公平（多消費多付）、較難避稅、稅基可以隨市民消費增加而擴大、保持香港的競爭力等等。政府的建議引起各界強烈反應，立法會亦於本年 11 月通過議案，反對開徵銷售稅；官員則聲色俱厲，指責議員只顧眼前利益，討好選民。
- 12 然而，香港的稅基狹窄並非孤立存在的現象，而是與高地價政策、財富高度集中、貧富懸殊嚴重等問題共生並存。進一步而言，在政治不開放的環境，維持較狹窄的直接稅稅基，有利於維持威權管治。

- 13 繳稅乃公民責任，但責任應與權利相符，目前香港的狀況則是政治權利嚴重墮後——政府的民意授權遠比稅基更狹窄。稅基的擴展應與政府的代表性相應增長，否則將形成管治正當性的問題。正如十八世紀美國律師奧迪斯指出，徵稅而沒有代表權即暴政（Taxation without representation is tyranny）。
- 14 特首和主要官員既非由普選產生，推動銷售稅這類影響廣泛的爭議政策，倍顯困難。反之，市民無權透過選舉制度影響公共理財的決策，對官員「錢從何來」的憤怒質詢亦無動於衷或心生反感。就連有成員加入行政會議的政團，亦因感受到強烈民意而強烈反對銷售稅。
- 15 公民黨明白，長遠而言，政府有必要擴闊稅基以保持收入穩定，但在貧富差距嚴重及政治不開放的環境下，任何稅制改革，應公平分擔徵稅責任，使能者多付，並發揮財富再分配功能，讓全民共享經濟成果，而稅基的擴展應與香港的政治發展相配合。

## 現況分析

- 16 政府庫房已轉虧為盈。按政府推算，經營帳目及綜合帳目在 2006/07 年度開始錄得盈餘，財政儲備結餘則由 2006/07 年度的 3,064 億元，增至 2010/11 年度的 3,916 億元，相當於 17 個月政府開支。
- 17 除財政儲備外，政府亦坐擁龐大的累計盈餘。2006 年 10 月，香港的外匯儲備總資產值約為 10,163 億港元。基於本港的貨幣基礎及政府財政儲備各為約 3,000 億元，按此推算，外匯基金內的財政儲備累計盈餘約為 4,000 億元。據此，則政府可動用的儲備約相當於 7,000 億元。
- 18 香港經濟今年穩步發展。2006 年第一季，經濟錄得按年實質經濟增長 8%，第二季則為 5.2%。恒生指數更由 2006 年初的 15,700 點升至最近逾 18,000 點。

- 19 繁榮的表象下是各方面的潛藏問題。香港社會結構性失業嚴重，低技術勞工的就業機會越來越少。與此同時，失業率由年初的 5.3% 緩降至 9 月的 4.7%。低技術勞工的失業率仍然未明顯改善，如銷售人員的失業率為 6.4%、工藝及有關人員為 8.9%、建造業則為 10.2%，15 至 19 歲青少年的失業率更高達 26.8%。
- 20 貧富懸殊及在職貧窮問題非但沒有改善跡象，更愈趨惡化。堅尼系數由 1991 年的 0.472 上升至 2001 年的 0.525，排行全球第 5。2005 年第 2 季，入息少於 5,000 元的人有 74,100，較 98 年金融風暴時的 37,900 人增加一倍；其中 39,100 人的月薪低於 3,000 元，相對於 98 年的 17,000 人增加超過一倍。

### 收入建議：全面檢討稅制

- 21 擴闊稅基諮詢文件引述多個方案，包括調高現有稅項的稅率、增加與物業有關的稅項、擴闊直接稅（包括對資本增值、股息和個人利息收入徵稅）、對源自世界各地的收入徵稅、以及引入新稅項等等，並指出此類方案均未能有效擴闊稅基，或會削弱本港競爭力，或與國際趨勢背道而馳。薪俸稅的稅基亦會隨著人口老化而日漸縮窄，故最終導向一個結論：開徵銷售稅。
- 22 然而，這個結論只將問題導向一個方向，即向更多市民徵稅，而忽略了其他可能性，例如同時採取上述兩個或更多方案。
- 23 我們建議，凍結目前的薪俸稅及利得稅稅率，並開展全面檢討。檢討的範圍包括現行直接稅的稅基、稅階及稅率，研究開徵資產收益稅，以及在保持簡單稅制和不損害競爭力的前提下，在利得稅中引入溫和的累進成份。此項研究應包括不同方案對政府收入影響的評估，政府滾存財政儲備和累計盈餘的水平，以及教育、醫療、社會福利等各方面的開支趨勢，以便公眾作出深入討論。
- 24 此外，現時金管局根據每年的投資收入而與特區政府攤分部份投資收益，但由於該筆金額是按每年的投資回報而定，因此無法預測每年收入的多寡。因此，公民黨建議設立每年定額分賬機制，以提供穩定的收入來源。

- 25 具體而言，我們建議金管局每年定額攤分 300 億元予政府，作為分紅。若投資回報超於此數，金管局可選擇將該筆盈餘全數或部份攤分給政府，而低於 300 億的時候，金管局就必須將 300 億給予政府。按目前財政儲備及累計盈餘合共約 7,000 億元計算，回報率僅相當於 4.3%，應可輕易達致。此舉可減低資本市場的波動對庫房所造成的不穩定因素，亦有助政府作出長遠的規劃及投資。
- 26 此外，政府有必要釐清，是否仍然採取前財政司司長所提出，以 12 個月政府開支為水平的財政儲備基線。政府亦須考慮，若不訂立基線，不斷滾存巨額儲備而不作出相應的社會投資，會否窒礙香港社會的長遠發展，故此，政府應善用儲備去解決香港的長遠問題。

## 收入建議

- 27 **直接稅**：建議暫時凍結薪俸稅及利得稅，若稅制檢討結果認為，有必要增加政府收入以應付長遠需要，則可考慮在利得稅引入溫和的累進成份，使有能力的企業作出更大的社會承擔。
- 28 **應課稅品**：近年市面上出現很多減價發售的香煙產品，為配合禁煙條例的實施，建議增加煙草稅，使香煙的零售價恢復至減價前水平。
- 29 **環保稅**：政府應盡快提交《產品環保責任條例草案》，訂出徵收環保稅的框架。環保署的廢物管理大綱指出，政府明年將會就膠袋、汽車輪胎、電器及電子設備落實產品責任制。財政司司長應詳細交代有關建議的進度及預期徵收的費用水平。各項環保稅所收取的徵費，應用以成立基金，用以資助自然保育及促進回收工業的發展。
- 30 **遺產稅**：取消遺產稅已實施一年，當局應向立法會提交報告，說明此舉對於吸引海外及本地資金有什麼額外的作用，以及當局將如何彌補稅收上的損失。



## 開支建議

### 教育

- 31 學前教育：改善建議中的學券資助模式，按幼稚園的質素而非按註冊類型提供資助，只要幼稚園接受政府的質素評核便可獲資助，達至「錢跟學生走」，增加家長的選擇自由。
  
- 32 在中小學逐步開展小班教學，最終達至全面推行，使教育改革順利推行，實現優質教育，培育優秀人才。
  - 32.1 以小學來說，政府 2006 年 5 月宣稱，若要在 2010/2011 年度在所有官立和資助小學全面推行小班，每年所需額外資源為 24 億元。不過政府的計算方法有兩個大問題：(1) 該「額外」款額並非把現時的小學教育開支與 2010/2011 年度的開支作出比較，沒有計算因適齡學童人口下降所節省的教育開支，因而大大地高估推行小班的經費。相反，政府於過去數年所節省的教育經費達 101 億<sup>1</sup>，若善用盈餘，盡快推行小班，根本無需額外經費。事實上，政府於近年來不斷修訂小班經費預算，由原來 2002 年的 36 億元，減至 2004 年的 31 億元，及至最近的 24 億元，理由即在於此。(2) 政府沿用每班 80 萬元的劃一成本的計算基礎，沒有考慮利用現有空置課室加開班級無需增加相等的建築、行政支援及基礎建設等的費用，以致誇大了實行小班教學的額外成本。
  - 32.2 基於上述分析，公民黨認為政府修訂後的預算（24 億元）實屬偏高，若在 2007-08 年學年由小一開始以逐年推行模式實行小班，隨着適齡學童人口下降，在首兩年仍然不會因實行小班而需額外撥款，反而仍會有所減少。當踏入第三年，政府才需額外撥款約 4,000 萬元，直至第六年全面推行小班，與 2005/2006 年度的開支相比，政府的額外撥款亦只是 6 億元，遠遠低於政府所指每年 24 億元的額外開支。事實上，如果用 2012/13 年度全面實行小班所需的班數，與 2002/2003 年度實行大班開辦的班數相比，並無多大差別，可見因為學生人數減少，推行小班並不涉及額外支出。

---

<sup>1</sup> 按 2003/04 至 2005/06 年度財政預算案教育經費原來預算及修訂預算的累積差距。

在 2007/08 年開始逐年推行小班教學的開支預算

年份	實施小班的班級	官立、津助及直資小學學生人數 <sup>2</sup>	開辦班數 <sup>3</sup>	班級數目增減(與 2005/06 年比較)	開支增減(百萬元) <sup>4</sup>
2002/03		436,023	13,303		
2003/04		423,235	12,903		
2004/05		402,652	12,387		
2005/06		381,428	11,781		
2006/07		364,800	<b>11,225</b>		
2007/08	P.1	349,600	<b>11,697</b>	-84	-40
2008/09	P.1-P.2	338,700	<b>11,693</b>	-88	-42
2009/10	P.1-P.3	331,300	<b>11,873</b>	92	44
2010/11	P.1-P.4	328,700	<b>12,152</b>	371	179
2011/12	P.1-P.5	328,800	<b>12,533</b>	752	364
2012/13	P.1-P.6	325,500	<b>13,020</b>	1,239	600

<sup>2</sup> 2002/03-05/06 年學生人數的來源為教統局「2005/06 學年學生人數統計」表 3.2。2005/06-2011/12 年度學生數字，是按教統局就立法會財務委員會審核 2006/07 年度開支預算提問編號 0209 的書面回覆所作的推算（答覆編號 EMB013）。

<sup>3</sup> 2002/03-05/06 年開辦班數來源為教統局「2005/06 學年學生人數統計」表 3.2。2006/07-2012/13 年度開辦班數，是由香港大學統計及精算系高級講師葉兆輝博士及香港大學香港賽馬會防止自殺研究中心博士後研究員羅智健先生按教統局數字推算而來。

<sup>4</sup> 按政府本年 5 月回覆立法會質詢提供的資料顯示，以小學總開支計算，包括固定與非固定的營辦費用，小學每班平均成本為 79.2 萬元。但與此同時，教統局就立法會財務委員會審核 2006/07 年度開支預算提問編號 0597 所作的書面回覆（答覆編號 EMB066）列出的縮班所節省經費，以扣除總開支中的 60% 固定營辦費用，則為每班 34.3 萬元。另按教統局撥予參與小班教學試驗計劃學校的經費，則為每班 29 萬元（只於中英數三科推行，約佔課時 60%）。按楊志良會計師事務所推算，由於固定的營辦費用，不會因在原有的學校加班數目的按比例而增加，是以小班教學每加一班成本應介乎 35 萬元至 48.5 萬元之間，此表以後者較高數值推算。



- 33 提高大學入學率，改善大專教育的質素，以應付知識型經濟發展的人才需求，同時吸引更多海外學生，為香港發展成區內教育樞紐而作好準備。<sup>5</sup>

## 經濟

- 34 為配合訂立公平競爭法，應成立獨立具法定調查及懲處權力的公平競爭委員會，以保障消費者及營商者的利益。
- 35 為製造更多就業機會和建構企業回饋社會的精神，公民黨建議積極推動社會企業發展。為配合社會企業的多元化發展，有必要檢討及修訂《合作社條例》，以及成立「社會企業種籽基金」，利用借貸或撥款的方法，幫助因資金不足及具社會義意的社會企業開展計劃。
- 36 為活化貧困社區及邊緣社區的經濟，應增大公共投資，加快推行可持續基建項目及社區設施，以改善環境及製造就業機會，並採取地區性的稅收優惠政策，以鼓勵商業投資作為減貧策略的一部份。

## 城市規劃及土地管理

- 37 向各區區議會提供撥款，以協助區議會在關注區內規劃及土地用途時，可以尋求建築、測量、規劃等專業意見，使社區居民及其代表可盡快就社區土地管理進行有效討論。
- 38 政府應盡快落實前市政局遺留下來的康樂及文化設施工程。

## 醫療

- 39 現時本港的醫療服務主要由醫院管理局提供，政府於 2004/5 年度向醫管局的撥款約為 282 億元，佔總開支約一成半；而 2005/6 及 2005/6 的預算亦分別為 275 及 277 億元。公民黨促請政府盡快落

---

<sup>4</sup> 按 2005/06 年財政預算案數據顯示，大學教育資助委員會一個資助學額的單位成本為 207,100 元，若要將大學入學率提升回復至 18%，政府需額外投放 33.7 億。

實醫療融資方案，讓市民及早購買醫療保險，以免因意外事故而承受巨額醫療費用。另外須設立安全網，及檢討藥物名冊制度，使基層市民得到合適的診治。

- 40 增加 10%資源予公立醫院精神科，即最少 3 億元，以改善輪候時間過長，病人平均接受診症時間過短等等情況<sup>6</sup>。

## 環境

- 41 成立能源管理局，制訂長遠的能源政策，並為開放電力市場作準備及推動提升各方面的能源效益。
- 42 研究與廣東省政府合作，成立藍天行動基金，鼓勵學界及商界研發減少污染的技術及推廣節約能源。
- 43 全面檢討政府的採購政策，包括建築物料、政府車輛、辦公室設備等等，盡量採用循環再造的產品，以推動環保採購。

## 福利

- 44 社會福利署在 2001 年推行整筆撥款制度後進行多次削資，如 2000 至 2003 年間推行資源增值 5%、2003 至 2004 年間節約 1.8%開支及 2004 至 2005 年削資 2.5%，令社福界在過去 5 年的經費削減近 6 億元。政府削減令社會服務機構財政緊拙，直接影響社會服務的質素及弱勢社群的生活，公民黨促請政府停止削減社會服務的撥款。
- 45 用來計算綜援金額的「基本生活需要預算」早於 96 年制訂，已不合時宜，現代社會視為必需的物品例如電腦、電話及報紙亦未包括在內，公民黨建議政府盡快檢討「基本生活需要預算」。與此同時，政府亦應盡快將長者綜援金額(包括標準金額及特別津貼)、傷殘津貼(包括普通和高額傷殘津貼)及兒童綜援基本金額恢復至

---

<sup>6</sup>根據醫管局的資料，求診公立醫院精神科專科門診的人次由 2001 年的 504,118 上升至 2004 年的 572,877。政府在過去 3 年投放在精神科服務上資源卻由 2003/4 年度的 32.5 億元跌至 2005/6 年度的 31.3 億元。現時公立醫院只有 258 名精神科醫生，新症病人最長的輪候時間要 162 星期，而舊症病人診症時間只得 5 分鐘。

2003 年削減前的水平，以及恢復學童眼鏡及其他與學習有關的津貼。另外，公民黨亦促請政府立即研究推行全民退休保障制度，以及落實工作脫貧政策，立即制訂最低工資。(詳細方案見附錄)

- 46 增撥資源，防範家庭暴力，以及增強對有年老及殘疾成員的家庭提供的支援服務；加強向單親及新移民家庭提供的支援，如恢復單親綜援金額至削減前水平、撤銷申領綜援需居港滿 7 年的規定。就防止家庭暴力方面，公民黨建議延續為性暴力受害者提供的一站式支援服務。(詳細方案見附錄)

## 民政

- 47 加快協助大廈業主組成業主立案法團。

— 完 —

## 附錄：社會福利範疇的開支建議(合計 26 億 3,690 萬元)

### 1. 抑止家庭暴力措施 (9,230 萬元)

- 撥款 1,830 萬元，為 61 間綜合家庭服務中心每間增加 1 個社工人手。
- 撥款 1,200 萬元，於綜合家庭服務中心加聘 40 名社工，於 200 間非牟利幼兒學校推行駐園社工計劃。
- 設立一隊最少由 13 名專業社工組成的服務隊，專責提供 24 小時即時家庭暴力危機介入及支援工作。工作隊每年約需 1,200 萬元。
- 撥款 5,000 萬元成立預防家庭暴力基金，推動長遠社區與司法協作工程。

### 2. 減貧措施 (13 億 3,800 萬元)

- 撥款大約 9 億元，將長者綜援金額(包括標準金額及特別津貼)回復至 2003 年削減前的水平，並建議政府盡快推行全民退休保障
- 撥款 1 億 2,800 萬元，將殘疾人士綜援及傷殘津貼(包括普通和高額傷殘津貼)回復至 2003 年削減前的水平
- 撥款 2 億 1,000 萬元(此金額未包括恢復各項特別津貼的開支)，將兒童綜援基本金額恢復至 2003 年削減前的水平，並恢復眼鏡及其他與學習有關的津貼
- 撥款 1 億元，將協助偏遠地區人士就業的「交通費支援計劃」擴展至 18 區，並提高現時每人可申領的 1,500 元上限

### 3. 增強對有年老及殘疾成員的家庭提供的支援 (8 億 2,710 萬元)

- 撥款 1 億 1,000 萬元，增加 1,200 個護理安老宿位。
- 撥款 4,300 萬元在本年度增加 400 個護養宿位。
- 撥款 3,800 萬元，增加 100 個療養服務床位。
- 撥款約 2,600 萬元，增加最少 400 個全港長者日間護理中心名額。
- 撥款最少 1 億 9,000 萬元和 5,300 萬元，擴大綜合家居照顧服務和改善家居及社區照顧服務。
- 撥款 1,410 萬元，在三個人口老化地區加開長者健康中心。
- 撥款 1 億 3,800 萬元，增加殘疾人士院舍宿位。
- 撥款 2 億元，將殘疾人士社區支援服務每月平均服務時數，由 1 小時增加至 8 小時。
- 撥款 1,500 萬元增加 20 輛復康巴士，將預約時間縮短至合理水平

**4. 向單親及新移民家庭提供的支援服務 (3 億 7,650 萬元)**

- 撥款 850 萬元，重新資助 5 間單親中心
- 撥款 800 萬元，重新資助 4 間新移民中心
- 撥款 3 億 6,000 萬元，將單親家庭綜援標準金額恢復至削減前水平

**4. 為性暴力受害者提供的一站式支援服務 (300 萬元)**

- 撥款 300 萬元，資助兩所為性暴力受害者提供一站式支援服務的中心