

## 新世紀論壇就 2001-02 年度財政預算案(開支部分)建議要點

(01-12-2000)

### 1. 基本原則

在目前政府的財政狀況，以及在經濟由谷底回升的情況下，01 至 02 年度的預算案應收支平衡；

政府仍須努力開源節流，力求收支平衡，建立一個穩健的收入基礎，避免再出現延續性的赤字；

由於經濟仍處於剛復蘇階段，政府應適當地還富於民，利用公共開支刺激消費，促進內部經濟；

公共開支及稅務措施必須有助刺激經濟復甦，為本地人創造就業機會，既能扶助本地中小型企業提升競爭力，又能吸引外來投資，甚至是發展一些對經濟及就業具特殊義意的工業，促進香港的長遠經濟發展，改善民生；

全面及有系統地考慮制訂環保稅收政策，一方面可在用者自付的原則下盡量收回政府在環保上的開支、拓闊政府收入來源，另一方面可加強普羅市民的環保意識。

### 2. 促進經濟

#### 2.1 扶助中小型企業

香港的中小企多達 29 萬家，佔全港公司總數 98%，僱用人數超過 130 萬人，佔工作人口 60% 以上，對經濟和就業市場極重要。在全球經濟日趨一體化、香港踏入新一輪經濟轉型，以及中國入世在即的情況下，政府應該協助中小企提升競爭力，應付未來挑戰。

我們建議：

恢復「中小企特別貸款計劃」，並將之改為長期政策，更應加強計劃的針對性，例如規定貸款只可用作更新及提升生產設備等用途；

成立專責部門及委員會，制訂扶助中小企的長遠政策及目標，以及促進中小企在創造就業的成效；

金管局應盡快成立商業信貸資料庫，讓優質中小企更容易進行信貸融資，並令香港的銀行體系更健全。

(詳細建議請見附件一，由羅祥國博士撰寫的兩篇文章。)

#### 2.2 基礎建設

特首在剛公布的施政報告中表明會利用大型基建工程為本地人創造就業機會。但政府在批出基建工程項目時，必須盡量藉此刺激香港經濟，為本地人創造就業機會，以及引進外國技術，提升本地公司的技術水平。

政府應盡量將大型工程項目分拆成多個小型項目批出，讓本地的中小型企業有機



會參與投標；

即使工程不能分拆，又或只有海外大型公司才掌握所需技術，政府也可在合約上規定，負責工程的海外機構必須將部分項目外判給本地公司，或要將有關技術轉移到本地公司；

政府在訂定工程的進度時，應盡量將同一類工程安排到不同時期進行，避免市場在同一時間內突然對某工種的工人需求大增，出現供不應求的情況，迫使要輸入外地勞工；

政府應效法新加坡，就舊樓維修實施「配套基金」(matching fund)，即政府資助一部分維修費用，業主亦斥資部分，估計有關措施可創造八千至一萬個就業機會。

### 3. 公營部門薪酬開支

公務員改革是大勢所趨，不能避免，政府也應繼續研究推行一步改革，以及將公營服務私營化的可能性，但事前必須充分評估對員工和服務質素的影響；

政府不應以「一刀切」的方式，劃一削減各部門成本，應該視乎政策的需要，在不同部門及不同政策範疇調整開支。例如在基礎教育、老人和青年服務的開支不但不應削減，反而要予以增加；

政府必須全面檢討現行公務員薪酬趨勢調整的機制，薪酬調查應全面覆蓋各行業和不同規模的機構，不同工種的公務員亦必須仔細劃分，以便在調整薪酬時能與市場相同的行業作出直接比較。

## 4. 改善民生

### 4.1 教育

政府不單要繼續將教育開支在 GDP 所佔的比例，維持在 4% 以上，基本上與其他先進國家看齊，而且還可以因應即將推行多項教育改革適當地增撥資源；

同時，政府也要合理分配和善用資源，削減行政部門人手和開支，以抽調資源到基礎教育，例如加快落實小學全日制，加強師資培訓，和改善學生的語言水平；施政報告提出要發展社區學院，鼓勵終身學習，政府應研究如何減輕低下階層人士修讀有關課程的負擔，以鼓勵普羅市民持續進修，適應經濟轉型；

長遠而言，政府應以各種誘因，鼓勵民間以各種方式，包括商業機構的捐助，分擔教育上的開支。

### 4.2 青年服務

政府向邊緣少年提供補救性的服務的同時，已開始推動青年發展工作，這政策的方向正確，而將青年發展工作暫時交由民政事務局負責，亦可以接受。但政府應增加在青年發展的撥款，民政事務局亦不應只著重點綴昇平的活動，而要將資源多用於加強青年人的國情教育及社區事務參與，從而培育青年人的公民意識，以及對香港的向心力；

增撥資源以加強青年政策研究，並檢討現行政策的成效，確保青年服務與時並進，配合日趨複雜的社會需要；



針對青少年問題出現低齡化的趨勢，政府應按個別地區的情況，在一些小學派駐社工，支援輔導員和教師在輔導工作的不足，也令有需要的學生盡早得到適當輔導；

增加「成長的天空計劃」(Understanding Adolescent Project)的撥款，令計劃加快至在五年內完成，並在有需要時增撥資源進行跟進工作；

加強青少年罪犯的輔導工作，令每年最少有 8000 名需要接受警司警戒的少年罪犯得到適當輔導，預計政府每年需增撥約 5000 萬元；

加強夜間青年服務隊的服務，避免因為外展社工服務減少而令流連街頭的邊緣少年誤入歧途。

(詳細建議請見附件二。)

#### 4.3 社會福利

成立一個社會服務發展基金，供服務機構申辦發展新類型、具創意的服務，避免因為整體經濟環境變化，以及綜援個案大幅增加，而阻延一些有需要的新服務的撥款；

政府在以往曾作出不少服務承諾，但都無法兌現(例如在 79 年定社工病床比率為 1:90，但現時政府只提供這方面人手的七成)，在一些項目(例如家庭個案的服務)，政府更拒絕定下目標。新論壇認為政府應為社會服務的發展訂下中、長期目標，更應盡快落實以往的承諾。例如增加老人護理安老院宿位，減少入院老人輪候時間；

政府應加強一些預防性的社會服務，例如家庭輔導、社區支援網絡和青年外展服務等，避免在社會問題惡化後，才以更大的代價作出補救；

政府在維持現有的高齡津貼制度的同時，應向經濟上真正有需要的老人提供額外的補助，以改善其生活質素。

#### 4.4 就業輔導

政府應安排由勞工處，以一站式服務向失業人士提供有限期的失業援助金，以代替目前由社會福利署提供的失業綜援金。若失業人士在領取失業援助金期滿後仍未能覓得工作，政府將可安排他們從事社會服務工作。這樣不單能減輕政府開支，鼓勵失業人士自力更生，而且更能讓勞工處的專業人員有機會直接因應失業人士的需要，提供就業轉介和再培訓服務；

鼓勵民間機構發展社區經濟形式，例如廢物回收及老人家居服務隊等，吸納低技術工人。

#### 4.5 醫療

政府有需要控制不斷膨脹的醫療開支，故應盡快積極研究及推行醫療融資的計劃，引入合理的醫療保險制度；

目前有超過九成以上的住院人數正在使用近乎免費的公立醫院的三等病房服務，這種福利是世界上其他先進國家罕見的。政府必須引入「能者多付」的概念，



即使未能完全達到「用者自付」的目標，也應該讓有經濟能力者自行承擔部分服務成本。醫療服務的等級亦有需要增加，一方面可確保低下階層市民一定可以得到合理的醫療保障，另一方面亦能讓中層人士因應本身的能力，享用本身所能負擔的服務。

#### 4.6 環境保護

目前香港家居及建築廢物回收率偏低。政府與其花上大筆資源運作焚化爐和堆填區等廢物處理方式，不如將部分資源撥給民間機構，提供有關地租等優惠，發展廢物回收業，創造就業機會。

#### 附件一

#### 香港欠支援中小企長遠政策

新世紀論壇經濟事務發言人 羅祥國博士

中小型企業一直是香港的經濟命脈，目前全港共有超過二十九萬家中小企，佔全港的機構總數的百分之九十八，合共聘用超過一百三十六萬人，佔總工作人口六成以上。可惜這批默默耕耘，擔當中流砥柱的企業亦往往是被政府遺忘的一群。

其實，即使在先進國家，中小企在經濟的地位亦舉足輕重。以經濟合作發展組織的成員國為例，九成半的公司屬中小企，聘用人數達勞動人口的六至七成。不少研究亦顯示，中小企比大機構更能靈活應變，更具創意、更能發掘新的市場空間，對經濟持續增長有極大作用。隨著大型企業，甚至是政府都不斷精簡架構及裁員，中小企在創造就機會和穩定勞動市場的角色亦更見重要。

不過，中小企往往面對不少困難，包括資金不足、缺乏人才和管理經驗、難於掌握過分繁複的政府規條、未能盡早掌握市場資訊、難於開拓海外市場等。隨著全球經濟一體化和電子商貿的出現，傳統商貿往來方式逐漸產生了變化，未能掌握新技術和市場趨勢的中小企更隨時會被淘汰。

儘管面對種種困難，香港的中小企多年來都自力更生，在逆境中拓展。然而新一輪的快速經濟轉型卻為中小企帶來了不少新的挑戰，包括工資相對國內仍然高企，令傳統工業，以至服務業式微；亞洲金融風暴令樓價急跌，不少以物業作抵押的公司信貸能力下降，造成資金周轉困難；中國即將加入世貿，香港的中介地位有所動搖，首當其衝的自然是全港逾十萬家中小型出入口商，而工業、運輸、批發和零售等行業也難免受到牽連。在這情況下，政府實在有需要全面檢討現行協助和促進中小型企業發展的部門架構和政策。

事實上，在不少先進國家早已設立專責部門，以「一站式」服務協助小型企業融



資、並提供市場資訊、人才培訓和輔導，以及應急貸款和信貸保證等，並會不斷檢討現行的政策、規條和稅制，希望盡量減少對中小企的制肘，幫助這些公司發展。

反觀香港，雖然現時政府設有多項協助中小型企業的政策，例如各種創業顧問服務、創業貸款、市場資訊和一些培訓課程，可惜這些措施分散在多個不同部門，再加上宣傳不足，中小企尋求協助時自然倍覺困難。而且有關措施亦欠缺長遠而完整的計劃，成效自然相當有限。

由於中小企在經濟和社會上的重要性日益增加，不少國家近年都紛紛將支援中小企的政策提升到更高層面處理。以南韓為例，當地的總統特派中小型企業委員會 (Presidential Commission on Small and Medium Business)，乃由各有關的部門的副部長和中小型企業的專家所組成。委員會主席除了出席國會會議外，亦會直接向總統匯報有關中小企政策的建議。

澳洲亦在去年成立了小型企業部長級會議 (Small Business Ministerial Council)，讓各有關部門的首長可定期討論有關中小型企業事宜。政府在進行稅制改革時，亦特別成立了一個小型企業諮詢委員會，就中小企遇到的稅務問題提供意見。

美國聯邦政府亦早於一九五三年成立了小型商業局 (Small Business Administration, SBA)。由九三年起，該局局長更由政府內閣成員出任，並會列席國家經濟局 (National Economic Council) 會議，提出協助有關中小型企業措施的意見。

這些高層機構不單能將中小企的問題提升到政府高層討論，而且能制定明確、清晰、長遠的政策和具體的目標。例如南韓便表明希望在二零零二年前，將中小企在全國出口總值的比例，由九八年的百分之四十三提升至百分之五十。

即使在標榜著自由經濟的美國，小型商業局在九七年公布的五年計劃亦清楚訂明具體目標，例如要在二零零二年前，達致每年協助一百五十萬家小型企業的目標；在今年年底前，協助二十萬名申領福利人士在中小企重新就業；聯邦政府購買物資的開支，最少要有百分之二十三分配給中小企。

反觀香港，工業貿易署轄下的中小型企業辦公室，只能充當一個資訊中心，以及協調部門之間的政策；九六年成的中小型企業委員會，也只屬諮詢機構，欠缺進行研究的資源和制定政策的權力，更說不上制定甚麼具體的長遠政策目標。在這方面，香港實在應該多向其他國家借鑑，考慮成立一個促進中小企發展的部門或委員會，直接提供資源，並向特首負責。



(本文已刊於 2000 年 7 月 19 日之《信報》)

中小企信貸融資 杯水車薪

新論壇經濟事務發言人 羅祥國博士

本港各經濟行業的信貸總額，由九七年第四季開始，出現持續滑落的趨勢，今年首季的總額只有一萬八千二百多億元，較九七年第四季的數目減少超過一成，其中製造業和批發及零售業的信貸額跌幅更達三成。這些借款的公司之中，大部分屬中小型企業。而借貸金額的下降，反映經濟條件轉壞的情況下，中小型企業的借貸愈趨困難。

事實上，資金不足是中小企最常面對的問題，目前香港的銀行提供的借貸，通常要依賴抵押品(通常是物業)作保證。隨著近年樓價持續滑落，不少中小企的信貸能力亦大受影響。

前工業署曾於在九八年八月至今年四月，推出「中小型企業特別信貸計劃」，期間共為逾萬家中小企提供了超過五十六億元的信貸保證。儘管政府在去年十一月將計劃的撥款額增至五十億元，較原來金額增加一倍；信貸保證額由五成增至七成；保證期亦由一年延長至兩年，但相比起其他國家的信貸保證計劃，仍然頗多不足之處。而且政府更以避免過分干預市場為理由，終止了有關計劃。

環顧不少國家，中小企信貸保證計劃都是長期措施，而保證金額和保證期也較香港為優。以台灣的「中小企業信用保證基金」為例，其信貸保證額最高可達一億新台幣(約二千五百萬港元)，保證期最長可達七年。而在標榜著自由經濟的美國，加州的信貸保證計劃(California Loan Guarantee Program)提供最高九成或三十五萬美元的信貸保證，保證期亦平均長達三年，有需要時更可延至七年。

除了保證金額和保證期外，不少國家的信貸保證計劃還具有明確和長遠的目標——幫助中小企的提升競爭力和成本效益，以應付新經濟所帶來的挑戰。

以新加坡為例，當地的本地企業財務計劃(Local Enterprise Finance Scheme, LEFS)向中小企提供借貸保證，但貸款只能用於提升企業競爭力或擴充業務，例如將工業生產設備現代化、自動化、提高生產量，以及將生產線多元化等。南韓亦設有「科技信貸保證基金」(Technology Credit Guarantee Fund)，專門向以新科技為本的中小型企業提供信貸保證。

反觀香港，目前政府雖然透過生產力促進局，協助中小企提升技術及設備，有關措施亦有一定成效。但在全球經濟一體化和新一輪的經濟轉型之下，全港二十九萬家中小企勢將無可避免要面對不少新挑戰，例如電子商貿的出現導致商貿往來



方式轉變；中國即將加入世貿令香港的中介地位受到動搖；本地的工資仍較內地高昂等。香港的中小型要繼續生存，便必須提升現有的設備、技術、管理方式和競爭策略，而資金的需求則更見重要。

當然，香港未必要仿效部分國家成立一間政府所擁有的銀行，向中小企直接提供信貸。但政府在協助中小企融資信貸方面，理應擔當積極統籌和推動的角色，令這些公司更容易得到商業信貸機構的貸款，以提升競爭力。

金融管理局最近發表諮詢的文件建議成立商業信貸資料庫，實在是值得支持的做法。事實上，一個中央的信貸資料庫，有助借款機構掌握申請借貸企業更多的信貸及還款記錄，以分辨記錄良好和有問題的借款企業，優質中小企將可更容易獲得銀行借貸，某程度上亦可減低銀行對抵押品的依賴。

當然，有關計劃可能會涉及不少技術問題，例如借貸機構能否披露客戶資料。有意見亦擔心信貸資料的透明度增加後，大銀行的客戶會流失。但在這計劃下，企業為免留下不良記錄，會減少拖欠還款的情況，銀行的信貸風險管理亦得以改善。事實上，不少國家成立了信貸資料庫後，銀行的呆壞賬比率都有所減少，對整個銀行體系的穩定也有相當幫助。因此，匯豐、渣打和中國銀行等大型銀行，亦應該帶頭支持成立信貸資料庫。

(本文已刊載於 2000 年 7 月 17 日之《香港經濟日報》)

## 附件二

青年發展——資源運用得宜  
新論壇就青年服務撥款的建議

### 1. 引言

香港的青年工作，以往一直只是被動地向出現問題的青少年作出補救性的措施，缺乏推動青年發展的長遠政策。特首在今年施政報告中曾提及需要關心青少年成長，讓他們能有更健康的身心發展，而遭遇問題的少數也能及時得到幫助。由此觀之，特區政府頗為關心未來主人翁的整體發展，從預防到治療兩方面也希望能兼顧。財政司司長近日透露，本港經濟將有兩位數字之增長，新論壇深切冀望來年財政預算案的撥款，能多顧及青少年的發展和需要。

### 2. 青年服務資源長期緊絀

香港的青年服務資源向來不足。儘管政府在青年問題上，改變以往只著重補救性工作的消極態度，由民政事務局負責推動青年發展工作，但局方在 2000 至 01 年



度僅獲撥款 7700 萬元，要推行有關青年發展的工作實在相當有限。

社會福利署在 2000 至 01 年度獲撥款 295 億元，而其中只有 10.3 億元分配予青少年服務，約佔部門整體開支的 3%。政府由今年九月開始實施「一校一社工」計劃，但政府並未有增加撥款，而是削減部分青年中心的人手編制，以抽調資源增加學校社工。換言之，社署只是取東補西。

新論壇同意政府因應社會需求而評定青年服務機構的人手編制，作出適當的調配，但政府不應因為落實一校一社工的目標而削減一般青年服務資源。因此，政府應盡快追補削減了的青年服務撥款，甚至增撥資源，加強或開拓一些真正有需要的服務。

環顧現今香港的青少年問題日趨惡化。其中包括自殺問題嚴重，本港每年平均有 28 名兒童及青少年自殺身亡，這反映他們應付逆境之能力有限。而根據一項問卷調查所得，犯罪年輕化其中一個成因是他們的抑鬱期(Depression)提早來臨。統計數字反映，每 12 名學童中，便有 8 人發生上述情況。由此觀之，青少年問題有低齡化的趨勢，社會環境亦愈趨複雜，青年工作的服務對象年齡有需要提早，以配合時代轉變。

### 3. 來年財政預算案的建議

#### 3.1 加強國情教育及社區參與

政府改變了的以往對青年政策的態度，除了向問題青年提供的補救性的服務外，亦加強發展青年工作。這種預防與治療並重的政策方向是正確的。將青年發展工作暫時交由民政事務局負責，亦可以接受，而局方在內地交流等活動方面亦已略成績。

然而，目前民政事務局在這方面的撥款仍然不足，應該有所增加，而且局方不應將資源花在一些點綴昇平的活動上，而應該加強國情教育及社區參與的活動，從而培養青年人的公民意識，以及對香港的向心力。

#### 3.2 增撥資源予青年政策研究

正如上文所說，隨著社會環境日趨複雜，青年發展亦會隨時空，歷史及文化不停地改變，服務提供者需要敏銳的觸角才能掌握年青人的需要及發展命脈，故民政事務局必須積極研究推動青年發展，研究制訂全面青年政策。

#### 3.3 在有需要的小學派駐社工

鑑於青少年問題出現低齡化的趨勢，政府必須將青年服務的對象年齡提前，目前在小學由輔導員和老師提供的服務未必再能滿足學生的需要。因此，政府應該因應個別地區的情況，在一些小學派駐社工，支援輔導員和教師在輔導工作上的不足，讓有需要的學生盡早得到適當的輔導。

### 3.4 加快完成「成長的天空計劃」

社會福利署正與中文大學醫學院及突破機構合作，在中學推行「成長的天空計劃」(Understanding Adolescent Project)，了解中一新生成長過程的心理發展。該計劃不單可以及早發現青少年的心理問題，提供適當的輔導和治療，而且對制訂青年政策有極大幫助。

然而，目前該計劃每年的撥款僅得約 200 萬元，每年只有四十家中學能進行有關調查，按現時的進度，需時 10 年才能完成全港約 400 間中學的調查工作。政府應增加有關計劃的撥款，希望在 5 年內完成有關計劃，並在有需要時採取增撥資源進行跟進。

### 3.5 加強輔導青少年罪犯

目前香港每年約 5 萬名在 21 歲以下的青少年罪犯，當中超過 16000 人需要接受警司警戒，其中只有約 1000 人獲轉介予有關機構接受社工輔導，而警方由於進行資源增值，亦減少以往對這些青年罪犯的跟進輔導。為了避免這批青年人再次誤入歧途，政府應在這方面增撥資源，務求令每年有最少 8000 名的少年罪犯得到社工適當的輔導，預計有關計劃需要 5000 萬元的撥款。

### 3.6 加強夜青隊服務

由於減少了許多青年中心，因其資源投放予學校社工，結果便是駐中心的社工及街頭社工相應減少。再者，外展社工也歸納入綜合服務隊，其影響暫時未有定論。使人最擔心者是那些未受學校照顧之邊緣少年，他們多流連街頭，容易被壞人所乘。故政府有需要加強夜間服務隊的服務。

### 3.7 設立創意服務基金

供志願機構或民間團體申請，使青年工作得以隨時空轉變而有相應之配合，使資源更能靈活地運用及調配，也避免因為社會經濟環境的轉變，以及綜緩個案大幅增加，而令到有需要的新服務未能得到撥款。