

新世紀論壇 2002 至 03 年度財政預算案(開支部分)建議要點

(10-07-2001)

1.基本原則

- 由於經濟仍處於剛復甦階段，政府應適當地還富於民，利用非經常開支刺激經濟；
- 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業務；
- 加快一些具投資意義的基建工程，促進香港的長遠經濟發展，改善民生；
- 加強香港與內地，尤其是珠江三角洲，在經濟上的融合、互補和合作關係，讓香港在策劃各項經濟政策時，可以與內地作出的相互配合，並為內地的港商，特別是中小型企業提供配套服務，協助這些企業掌握中國加入世貿的商機；
- 政府在鼓勵新興行業發展的同時，亦應該為一些原本已具有相當優勢的業務創造有利的營商環境，進一步加強這些行業的競爭力，甚至將香港發展為區內的服務樞紐；
- 成立一些實驗性基金，作為一些重要的社會政策和服務的經費來源，從而減輕政府的長期負擔，也避免因為經濟環境變化而影響有關服務或政策的推行，而在基金運作一段時間後作出跟進及檢討；
- 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，避免赤字進一步擴大；

- 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 建議措施

2.1 促進經濟

2.1a 加強物流配套設施

進出口貿易向來是本港經濟重要支柱，隨著中國即將加入世貿，本港的物流業將會保持可觀增長，政府亦曾多次表要將香港發展為物流中心。然而，面對鄰近地區的激烈競爭，要將香港發展成區內的物流中心，政府必須盡快採取具體措施，對物流業作出進一步改善。

我們建議：

- 成立專責委員會，在六個月內全面檢討香港物流業的現存問題，研究如何加強這方面的優勢，並制訂各項具體措施，盡快落實；
- 適當地動用儲備，盡快展開有關貨物運輸的各項基建配套工程，例如公路、鐵路和口岸設施等，確保香港具有足夠的配套措施應付未來需求；
- 研究在銀行業、保險業，以及土地政策，甚至是中流作業等各方面作出改善，為物流業提供最大方便，以及吸引跨國的運輸公司在港設立地區總部；
- 以靈活的方式加強與國內有關部門的連繫和合作，特別是珠江三角洲一帶的基建，務求令政府日後進行策劃時，可以考慮香港與鄰近地區的配合。例如機場管理局最近研究入股深圳黃田機場，亦是值得考慮的做法。

2.1b 扶助電影業發展

除了進出口貿易，電影業亦為香港帶來大量外匯收入，政府在過去幾年雖然已為電影業提供不少協助，例如提供用地，修改有關條例以方便製作爆破場面等。然而，由於香港的電影業仍然不太規範化，令投資者往往未能掌握回報，故造成電影業融資困難。

我們建議：

- 積極協助電影業專業化及規範化，讓投資者可以較容易掌握到電影業的投資，從而鼓勵更多金融機構協助電影業融資，包括參考海外經驗，與保險業研究引入「完片保證」制度，利用保險方式確保影片得以順利完製作；另外亦可鼓勵金融機構將電影列為可抵押資產，避免以往過份依賴物業作借貸抵押的問題；
- 加強業界專業人才培訓，促進最新製作科技的掌握，例如電腦動畫及後期製作的技術等；
- 協助推動香港電影開拓國際市場，尤其是內地市場。

2.1c 加強與鄰近地區的連繫

- 政府在積極拓展與歐美各國的商貿之外，亦須加強與東南亞鄰近地區的連繫和夥伴關係，讓香港除了發展成區內的物流中心外，也可成為區內的服務業樞紐，例如金融服務業和通訊業等。

2.1d 扶助中小型企業

中小型企業向來是本港的經濟命脈。但隨著本港的經濟轉型，不少中小企業的經營愈見困難。但在內地，他們的經驗卻可能以大派用場。與其要這些企業留在香港而無法生存，不如鼓勵他們往內地發展。因此，政府應取適當措施，創造有利條件，讓港商可以掌握內地的商機。

我們建議：

- 政府或公營機構應在內地開設商務中心，為港商提供法律、稅務和市場資訊等顧問服務，並以優惠價格向他們出租辦公室，一方面為港商提供成本



低廉、安全的環境和一站式服務，另方面亦提供一個集散的地方，方便港商互相交換市場訊息；

- 成立高層專責部門及委員會，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。

2.1e 加快基建項目

政府多次表示會利用大型基建工程為本地人創造就業機會。然而，政府不少工程的進度往往的未如理想。原因可能包括政府部門和環境評估的效率欠佳，以及承建商因資金不足導致工程延誤或中斷等。

事實上，儘管近期本港的整體的失業率已回落至 4.7%，但由於樓市疲弱，建造業在今年首季的失業率仍然維持在 10.4%，就業不足率達 11.9%，是眾行業之冠，涉及人數達 74000 人，當中裝修及保養工程業的失業率及就業不足率分別為 14.8 及 18.6%，涉及人數約 3 萬人，顯示業內應該有足夠人力，應付各項工程。政府應該盡快開展一些對香港具特別投資價值的建基項目，推動長遠的經濟發展。另外，近年舊樓和斜坡維修的問題日益惡化，政府亦應投入更多資源，以加快有關維修工程的進展，一方面可盡快解決這個危及市民生命安全的問題，另外亦能在短期內創造更多就業機會，刺激經濟。

我們建議：

- 盡量加快斜坡修葺的工程進度；
- 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；



- 檢討目前政府工程的運作制度，在確保工程得到足夠的環境評估，以及具成本效益的前提下，改善施工效率；
- 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。

2.2 公營部門開支

我們建議：

- 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；
- 盡快落實以公積金制度代替公務員長俸制；
- 公務員改革是大勢所趨，不能避免，政府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。

2.3 改善民生

2.3a 教育

- 成立研究基金，供大學及民間機構申請作研究計劃。這樣一方面可推動本港的研究風氣，另外亦可鼓勵民間組織進行具水平的實用性研究；
- 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；
- 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。

2.3b 文化發展

目前政府每年用於有關文化的資源達 30 億元以上，但當中一半是用於員工薪酬。而目前絕大部分的主要文化設施，都是由政府直接管理經營。商界投入推動文化發展的資源也相當有限。除少數團體外，絕大多數中小型非牟利文化團體都沒有得到任何支援。

我們建議：

- 政府應在不削減現有資源的前提下，鼓勵商界投入更多資源推動文化發展；
- 研究與商界共同注資成立基金，向非牟利文化團體提供多元化方式的資助，包括直接資助、配對基金，以及信貸等。審批資助申請的工作亦應交由獨立、專業、在界內具代表之人士組成之委員會負責；
- 研究將公營的文化設施，例如博物館、表演場地和圖書館等，交由法定團體和民間機構管理，以提高其成本效益；
- 政府在推短期內積極全盤檢討各區現有的政府和民間文化設施是否得善用，然後在有需要時增撥資源；
- 在進行規劃時，研究批出部分土地作文化用途，供發展商競投；
- 政府駐海外的辦事處除了推動商貿活動外，亦應肩負促成文化交流的使命，在有需要時更可增撥資源，例如為辦事處加派專責文化交流的人員，另外亦可考慮成立文化交流基金，以及負責推動文化交流工作的法定機構。

2.3c 青年服務

新論壇去年提交的預算案建議書中，多項涉及青年服務的建議已為政府採納，當中包括增加「成長的天空」計劃的撥款、加強警司警誡輔導服務，以及增加外展服務隊人手，以加強街頭邊緣青年服務等。不過，新論壇認為，目前的青年服務仍有不少地方有待進一步改善。

我們建議：

- 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，令有需要的學生盡早得到適當輔導；
- 進一步加強青少年罪犯的輔導工作，務求每年最少有 8000 名需要接受警司警戒的少年罪犯得到適當輔導；
- 進一步加強夜間青年服務隊的服務，並改善資源調配，避免因為外展社工服務減少，以及各區資源過份分割而令流連街頭的邊緣少年誤入歧途。

2.3d 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。

2.3e 就業輔導

- 政府應盡快檢討「一站式」中年人就業輔導服務成效，若效果理想，應將服務擴充，並由勞工處，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；

2.3f 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。

2.3g 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；
- 研究與業界成立環保基金，為廢物處理和環保教育工作提供資源。