

## 方向目標可取 具體措施不足

立法會議員、新世紀論壇副召集人 馬逢國 (11-03-2002)

特區政府剛公布新一年度財政預算案，當中提出了溫和調整公務員及資助機構員工薪酬的節流方案，可算是踏出正確的第一步。而預算案提出一系列的中期目標，包括在五年內令公共財政達致收支平衡；將政府開支降至本地生產總值的兩成之內；拉近政府開支價格與市場之間的差距，以及將財政儲備下限定在相當於政府十二個月開支的水平等，其方向和目標都是值得支持的。然而，預算案未有針對目前香港的結構性赤字採取積極措施，即使煙、酒稅的調整也不過微不足道。看來政府要落實這些目標，更果斷的具體措施是無可避免的。否則只會將財政危機往後推，令赤字的陰霾揮之不去。

事實上，若政府未能採取積極的措施，改革稅制，盡快擴闊收入來源，將來一旦經濟增長未如理想，政府的稅收也會因而未能達到預期目標，令財政赤字進一步惡化。屆時再採取補救措施，恐怕整個社會要付出的代價會更大。

要擴闊政府收入來源，必須由多方面著手。例如在薪俸稅方面，除著個人免稅額的多次提高，納稅人在就業人口的比例已下跌至三成七，以九九至二千年度為例，三百二十萬就業人口中，只有不足一百二十萬人需要繳納薪俸稅，而一半的薪俸稅收入是由最高收入的百分之五的納稅人負擔，反映稅基不單狹窄，而且極度依賴高收入人士。在這情況下，政府大可輕微調低個人免稅額百分之五至十，並同時將最低一級稅階的稅率適當調低，讓部分有能力的市民繳納一點稅款，這不單有助穩定稅收基礎，而且也可培養市民的公民責任感。

至於利得稅，在目前的經濟狀況下，當然不宜大幅調高稅率。但考慮到平衡稅收和維持營商環境，政府大可引入利得稅兩級制：企業的首一千萬元盈利按現行百分之十六的利得稅率計算，一千萬元以上盈利則須繳付百分之十八的稅率。這樣不單可增加政府收入，而且也可避免對絕大多數的中小企業造成衝擊。

另外，差餉本身也是一種基礎廣闊按市民經濟能力徵收的公平稅項。鑑於差餉物業估價署最新一輪的評估中，物業的應課差餉普遍下跌百分之五。為了維持這方面政府收入，輕微調高差餉徵收率也不失為可接受的做法。另外，政府也可向聘請海外員工的僱主徵收入境工作稅，但為免增加有關僱主的負擔，應同時相應地調低外藉家庭傭工薪金下限。

至於最受爭議的商品及服務稅(即所謂消費稅)，在目前經濟疲弱的情況下當然不應推行，但政府仍然應該全面評估這稅項對經濟民生的影響，並盡快制訂可行的備用方案，以備在有需要時提出。

但對於預算案提出在零三至零四年度開徵邊境建設稅，實在不值得支持。目前香港與內地，尤其是珠江三角洲的經貿、社會交流愈趨頻繁，而港府亦正與中央政府磋商「更緊密經貿合作協議」。開徵這稅項不單收益有限，而且更與中港經濟融合的方向背道而馳。政府與其開徵邊境建設稅，不如發展邊境口岸批鄰的土地，以增加政府收入，甚至在那裏提供一些公共服務，效益可能會更大，更能配合經濟社會發展的方向。

在財政儲備方面，預算案提出，儲備的下限定於相當於政府十二個月開支的水平，是可以接受的。但前提是政府必須先建立穩健的收入來源。否則，一時的經濟周期逆轉也足以令政府收入大幅下滑，最終令政府動用儲備填補赤字的空間非常有限，風險也相對提高。

至於今次預算案也有提及的足球娛樂博彩收入，如果目的是為了將非法博彩規加以規範，那尚可接受。但若以此作為擴闊稅收的手段，則絕不可取。因為這將會導致走火入魔，變成大肆提倡推廣，即使可為政府帶來收入，但同時社會成本也非常龐大，導致得不償失。推行政策的動機往往會影響後果，故必須慎重處理。

在壓縮開支方面，公務員體系無疑是香港的重要支柱，但政府目前用於公務員及資助機構員工的薪津開支每年達一千三百多億元，佔經營開支的七成。政府要節流，無可避免要由這方面入手。今次預算案估計，公務員和資助機構員工平均減薪百分之四點七五。初步看來，調整幅度尚算溫和。但詳情還需待薪酬趨勢調查報告的結果公布後再作決定，相信政府也會按現行機制，將高、中、低級員工的薪酬調整分開處理，不會「一刀切」減薪。

當然，政府仍須要盡快完成公務員薪酬調整機制的檢討，確保公務員薪酬長遠而言更能緊貼市場，更重要的是精簡部門架構，提高效率。另外也應該研究將部分公營機構員工薪酬與公務員脫勾，並設立機制，監管公營部門的薪酬維持在合理水平。

今次預算案未有大幅增加主要稅項，反而推出一些利民紓困措施，包括寬減水費、排污費、商業登記費和差餉等，相信也可以爭取社會對預算案的支持。但政府的當務之急仍然是要壓縮開支，建立穩健的收入基礎。但無論是開源還是節流，都會為社會帶來一點痛苦，而每一個階層都會面對一點壓力，也要肩負一點責任。最重要的是，在這過程中，商界、市民、公務員、政府和政黨都應該以整體社會的長遠益利為前提，理性地處理問題，讓各階層共度時艱。

(本文的節錄部分已刊載於 2002 年 3 月 11 日出版之《經濟導報》周刊，題為「未夠積極果斷的預算案」。)