

政府预算方略

部分国家和地区
2002—2003年度
财政预算演说

蔡言楚 编



中国财政经济出版社

政府预算方略

——部分国家和地区 2002—2003 年度财政预算演说

蔡言楚 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算方略——部分国家和地区 2002—2003 年度财政预算演说/蔡言楚编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003. 1

ISBN 7-5005-6351-5

I. 政… II. 蔡… III. 国家预算 - 预算报告 - 世界 - 2002—2003

IV. F811.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 001256 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 010-88190406 财经书店电话: 010-64033436

北京中文天地文化艺术有限公司排版

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 16 开 25 印张 705 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

定价: 168.00 元

ISBN 7-5005-6351-5/F·5546

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

说 明

为了多角度地了解世界各国及地区的预算情况，我们组织翻译了部分国家和地区 2002—2003 财年的预算讲话，现编辑出版，供财政系统干部职工参考。

由于时间仓促，水平所限，书中仍存在不少纰漏，特别是受资料限制，有的地名和专用词翻译不够准确，敬请指正。

编 者

2003 年 1 月 15 日

目 录

香港财政司司长关于 2002—2003 年度财政预算的演说	(1)
日本财务大臣关于 2002 年度财政预算的演说	(17)
新加坡财长关于 2002 年度财政预算的演说	(20)
英国财长关于 2002 年度财政预算的演说	(45)
德国财长关于 2003 年度财政预算的演说	(58)
加拿大财长关于 2003 年度财政预算的演说	(64)
印度财长关于 2002—2003 年度财政预算的演说	(70)
南非财长关于 2003 年度财政预算的演说	(92)
澳大利亚财长关于 2002—2003 年度财政预算的演说	(107)
俄罗斯财长关于 2003 年度财政预算的演说	(114)
附录：美国政府 2003 财政年度预算	(117)

香港财政司司长关于 2002—2003 年度财政预算的演说

2002 年 3 月 6 日

主席女士：

引言

我谨动议二读 2002 年拨款条例草案。

这是我编制的首份财政预算案，感觉既荣幸又有压力。荣幸，是因为能在行政长官领导下，服务香港市民；与议员、各行各业、各阶层的市民和所有公务员同事一起，为厘定香港未来经济发展，为管理特区的公共财政，尽己所能而努力。压力，是因为要克服各种因经济下调而出现的困难，以及解决公共财政面对的结构性问题。

上任 10 个月以来，无论是市民给我的意见，还是传媒、学术机构的调查都显示，大家最关心的是如何振兴经济，促进就业。市民希望我能指出经济发展的方向，与各界共同努力，再创繁荣。市民亦期望在经济困难的时候，政府可采取进一步的利民纾困措施。

期间，我亦接触不少本地和国际财经界人士，他们都非常关注特区政府的财政赤字问题。我清楚明白由于香港是一个高度外向的经济体系，又实行联系汇率，公共财政稳健至为重要。阿根廷由于长期出现财政赤字，导致借债过多，加上价格制度欠缺弹性，因而引发经济危机，社会动荡。为确保香港免受金融冲击，我们必须在合理期间内令公共财政恢复收支平衡。

在编制预算案的过程中，我与议员、市民、传媒和各界人士包括财经界、劳工界、学术界等多次会面。当中提出的宝贵意见，对我编制预算案都很有帮助。在此我谨向各议员和市民大众致以衷心的感谢。

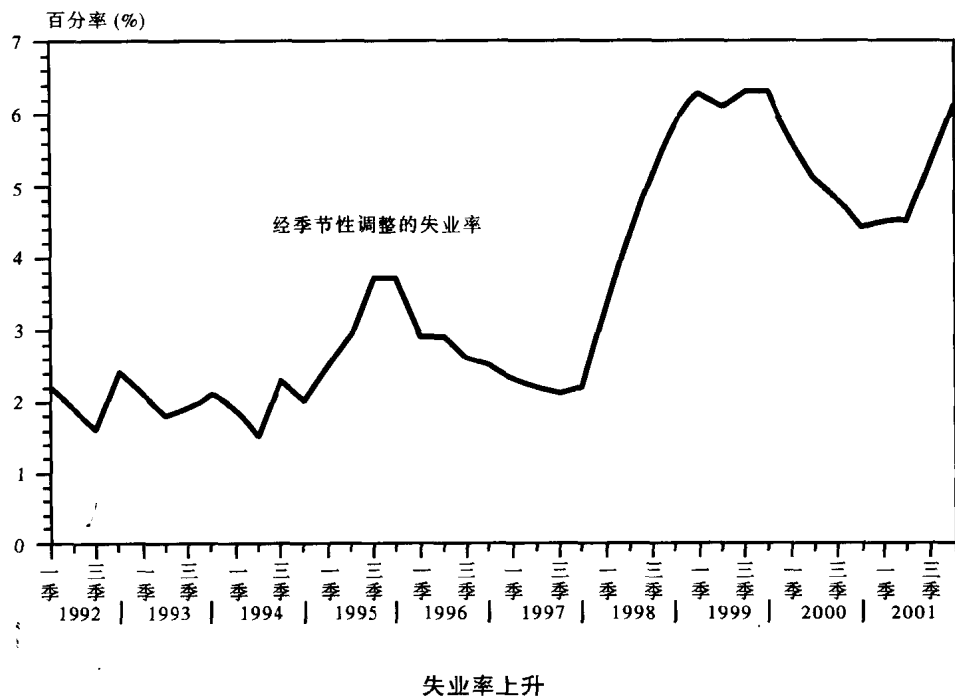
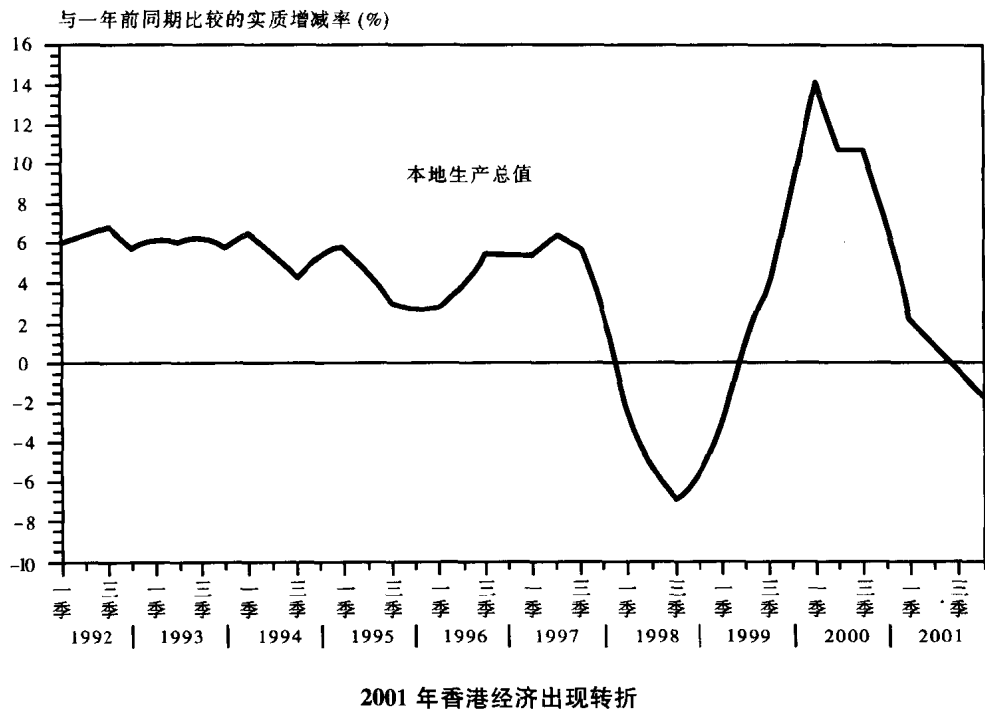
经济回顾与前瞻

经济回顾

首先，我会讲述经济。香港经济在 2001 年出现转折，经济实质增长只有 0.1%，远较 2000 年 10.5% 的实质增长为低。通缩持续，2001 年的综合消费物价指数下跌 1.6%。另外，失业率上升，截至今年 1 月的 3 个月经季节性调整的失业率为 6.7%，是自 80 年代以来的新高。

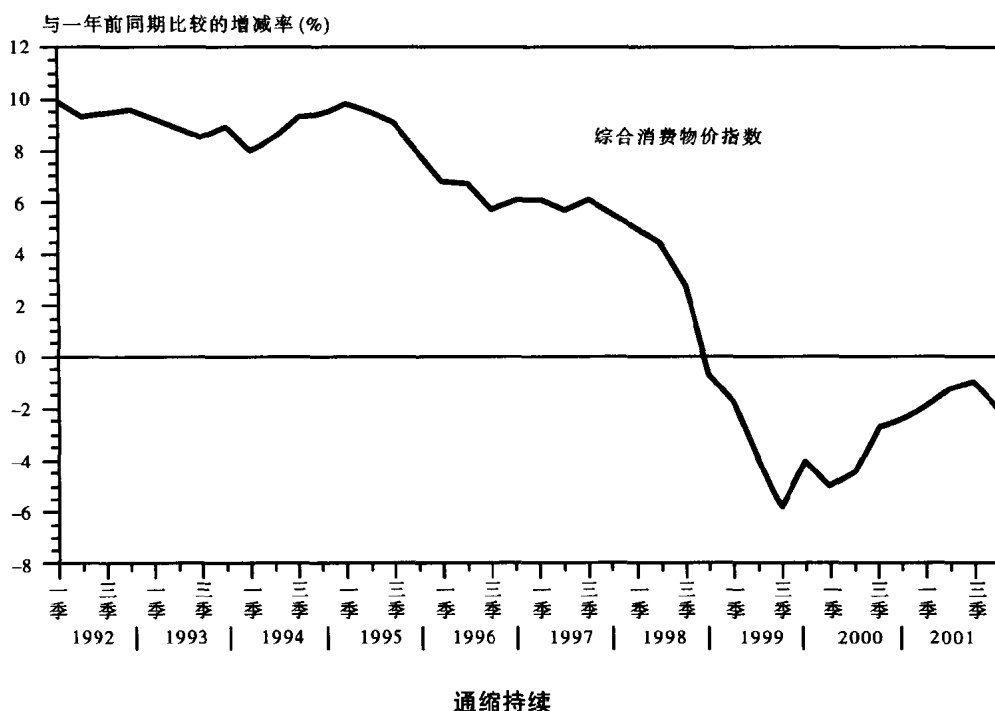
外围经济环境

世界主要经济体系，包括美国、欧盟和日本，都出现放缓。这是自 70 年代以来，首次出现全球主



要经济体系同时疲弱的现象。美国经济自 2001 年初开始放缓，“9·11”事件令情况更加恶化；欧盟的经济表现虽然稍比美国好，但是增长缓慢；日本则已经连续 10 年经济不景。在这个外围环境下，香港难免受到拖累。幸好，内地的经济表现一枝独秀，纾缓了我们的经济逆境。

初步迹象显示，美国经济正在改善。不过，美国和其他主要经济体系累积了很多过剩的生产量，并不是几个季度可以完全消化的。我认为在未来一段颇长的时期内，全球将面对低通胀、低增长的经济环境。



本港经济结构转型

在 1997 年和以前，由于种种原因，包括土地供应量受限制，以及美国利率偏低而香港则通胀偏高，在联系汇率制度下，香港出现实质负利率。香港和其他东南亚地区一样，出现了泡沫经济。亚洲金融风暴发生后，泡沫经济在香港和其他东南亚地区爆破。

另一方面，在全球经济一体化下，世界各地经济联系日趋紧密，经贸愈来愈流通，凸显各地区的相对优势，加速国际分工。在这大格局下，加上与内地的经济融合，香港正面对经济转型的挑战。

自 80 年代内地改革开放以来，香港企业一方面利用内地的成本优势，扩大生产规模和增加竞争力，另一方面进行内部产业提升，发展支持本地及内地的服务业，带动香港经济蓬勃发展。至今，华南地区已是世界上重要的生产基地。但自 90 年代中开始，内地的服务业日趋进步。同一期间，香港出现泡沫经济，经营成本高昂，部分香港服务业也开始北移。回归后，香港人北上消费的人数日渐增加，影响香港内部消费。

在经济融合的过程中，两地的价格差距难免逐渐缩窄。在经济学上，这现象称为“生产要素价格均衡化”。在商贸产品方面，由于香港与内地的贸易高度流通，很快便出现价格调整；土地、人力等非贸易要素，调整的过程则比较慢。但“生产要素价格均衡化”并不表示香港和内地的价格会完全看齐，正如纽约、伦敦、东京等国际大都会的价格比邻近地区高。可以预见，香港的价格普遍仍会比内地高，价格差距的幅度，很大程度会取决于我们能提供多少高增值的服务和产品。

由于泡沫经济爆破和经济转型差不多同时出现，令香港面对严重的通缩压力。香港的房地产价格相对高峰期下跌超过一半，企业亦透过减薪裁员减低劳工成本。

面对持续通缩，有人提议取消联系汇率。我在此重申，政府并无计划改变联系汇率制度。

香港的发展优势和挑战

面对经济转型，我们必须认清香港的优势，以我们的强项而非弱项去竞争。

香港的优势有四大项：第一，地理位置。香港位于亚洲的中心，背靠世界上经济发展最快的祖国

腹地。没有其他城市可以拥有这个优势；第二，制度完善，包括“一国两制”、法治、公平竞争、廉洁的政府、信息自由流通、低税率和简单税制、高效和适度的市场监管等。这些制度优势是经过长年累月积聚而成的；第三，人才。在营商、管理、专业服务和一些科研、文教等领域，香港有非常优秀的人才。他们善于变通，通晓两文三语，了解中、西文化，明白东、西方在管理、经营、思维和办事方式上的不同；及第四，香港雄厚的商业基础，经过多年的积累，很多重要的企业在香港扎根。这些企业相互支持，形成汇聚效应，进一步吸引高增值的商业活动来港。

不过，香港的经济亦面对几项挑战：第一，我们成本较高，需要发展高增值经济活动；第二，我们需要进一步提高香港人才的质素和数量，配合经济发展；及第三，我们需要增加与腹地，特别是中国内地，在经济领域的流通，保持香港作为区内金融贸易中心的地位。

发展高增值经济活动

相比邻近地区，香港成本比较高，低技术、劳工密集的工业欠缺竞争力，不能推动经济发展，我们需要大力发展高增值的经济活动。高增值并不等于高科技，各行各业都有高增值的环节。在众多领域中，我认为其中四个特别重要，因为它们可以带动其他行业的发展，推动整体经济，促进就业。这四个领域是：金融、物流、旅游和工商业支持服务。

金 融

香港作为国际金融中心具有相当优势，香港的外汇、股票、银行等业务都是世界有名。我认为要进一步发展金融行业，必须做好两项重要工作。

第一，增加流通量。政府与金融管理局、证监会和香港交易及结算所等机构，正联同金融界，积极吸引更多的金融产品发行者和更多的内地和外国资金及投资者来港。为了便利市场开发和引进新投资产品，我们正致力简化金融产品的发行手续，以及降低有关成本，例如简化零售债券的发行手续，以及检讨衍生工具的发行及上市费用。

第二，进一步完善市场制度。我们会经常检讨，使香港的金融制度与时俱进，以及更加便利投资者、发行人和中介人；我们亦会确保高效率的监管，务求与国际水平看齐，保持我们在区内的优势。现已进入最后立法阶段的《证券及期货条例草案》，将引进一系列措施，以精简中介人发牌制度，增加市场透明度，促进市场公平运作，方便市场创新。在制定有关附属法例时，我们将继续咨询公众，吸纳市场意见，方便业界遵行。

物 流

香港的物流业发展有多方面的优势。我们拥有全球最繁忙的货柜码头，去年处理近 1800 万个标准货柜，而同年香港机场的国际货运量亦是全世界最高，近 210 万吨。我认为香港物流业的未来发展，关键在进一步提高速度和效率，因为对于使用者来说，速度和效率往往比成本更重要。在这方面，我知道透过业界、机场和有关政府部门等的努力，世界各地往珠江三角洲的货品贸易，经香港的转运时间已由两天缩短至一天以内。此外，政府正全速进行落马洲管制站的第二期扩建工程；亦积极争取深港西部信道在 2005 年建成，届时跨境车辆的流通量每日可增加 44000 架次。除硬件外，政府亦正透过重整工序，加快清关时间，例如正在落马洲管制站试行“一站式”货车过境安排。香港物流发展局亦在研究如何善用科技，建立一个物流资料互通平台，方便各物流业的参与者，包括付货人、运输公司、海关、银行和码头等交换资料。

香港物流业的进一步发展，亦需要扩大货物来源地。政府会鼓励货运及物流公司，扩展他们所服务的货源。我们亦要把香港发展为区内的高增值物流加工地，吸引高增值的行业在香港设立基地，利

用我们高效的物流服务，支持本地和区内进行低、甚至是零存货的生产模式。

旅 游

去年有超过 1370 万旅客访港，当中内地游客数目增长强劲，超过 17%。随着外国游客重回亚洲，香港仍会是他们亚洲之旅的首选。香港旅游业要更上一层楼，我们必须增加景点和改善旅游设施，发展不同主题的旅游活动，例如与展览、会议有关的商业旅游、家庭旅游、生态旅游和文化旅游等。

香港拥有良好的展览及会议场地和设施，我们正计划在机场兴建新的展览中心，落成后，会吸引更多的商务旅客来港。另一方面，海洋公园目前正锐意创新，香港迪士尼乐园工程进行得如火如荼，加上正在筹办的大屿山东涌吊车项目，正好配合香港发展家庭旅游。香港有风景优美的郊野公园，各种行山远足路线和自然保护区等，都能帮助我们发展生态旅游。此外，我们亦具备条件推动文化旅游。香港地处中、西交汇点，拥有如庙街和兰桂坊、黄大仙庙和美利楼等，构成强烈而有姿采对比的景点。西九龙的新文娱艺术区已通过国际比赛选出崭新的规划概念，我们会马上展开详细规划，并落实兴建，早日供市民和游客享用。香港还有一项极具卖点的优势，就是美食。中国有悠长的饮食文化，而香港素有美食天堂的称誉，我们必须努力做到实至名归。

对所有来港的游客，我们都要做到诚恳有礼，货真价实，好客忠诚。我留意到香港在这方面正不断改进。每一个香港人、每一间商铺、食肆都是代表香港的旅游大使。我们要使每一个游客都觉得香港是一个好地方，并愿意再到香港旅游。我亦希望到过香港的游客可以向他们的亲戚朋友，引证香港是如斯独特、热闹、热情和迷人。

我认为发展旅游业，不但具有经济意义，亦能令我们重新发掘香港可爱之处，将好的传统保留和发扬光大，增添香港特色，帮助建立香港的文化。

工商业支持服务

另外一个经济发展的主要动力是工商业支持服务，包括制造业支持服务和专业服务。香港工业利用内地作为经济腹地，生产基地得以大为扩充，竞争力不断提升，而且能够把低增值和劳工密集的生产模式，逐步提升至高增值和以科技为本的新台阶。因此，和制造业有关的服务业，近年不断发展，当中包括进出口、运输及仓储、贸易融资、保险、认证及测试、研究及开发、产品设计、市场研究及推广等。此外，香港的专业服务亦不断发展，包括法律、会计、工程、广告、顾问、公关和设计等，服务本地、内地和世界其他地区的客户。

要进一步发展，我认为香港的工商业需要加强研究和开发，并更多利用创新的意念和科技，特别是信息科技，提升服务的价值。研究和开发的工作包括引入更精密、更高效率的生产技术，增强制造业的生产力和竞争力，协助制造业透过产品的创新设计及新物料的应用，加速从原件生产模式转型到原设计生产和自创品牌生产模式。这些活动也可衍生不少高增值的行业和企业，如集成电路设计等。

政府设立了各专责督导委员会，负责推动这四项经济领域发展。我一直亲自参与有关工作，致力取得更佳成果。当然，香港还有很多具发展潜力的行业，例如应用科技、中医药、电影、音乐、出版、时装设计和建筑等。各业界的努力，可为香港的经济增添动力。

本土经济

除了上述较外向型经济活动之外，一些与市民日常生活息息相关的本土经济活动亦十分重要。本土经济涵盖的范围很广，包括文娱、体育、社会和个人服务等，从事本土经济活动的人士包罗万有，例如小商贩、家务助理和健身教练等。促进本土经济发展，可以推动内部消费，创造更多就业机会，亦可发挥本地文化特色。我将会亲自主持一个跨部门小组，推动本土经济的发展。

质素、速度、创意

无论从事什么行业，香港人都应追求卓越，取得领导地位，才有利增加市场占有率和提高经济效益，抵消较高的成本，维持和提升大家的生活水平。目前，我们在金融、物流、旅游、流行文化等领域，都居于区内领先地位。我们须继续努力，确保超越对手。至于其他具备优势但还未达到领导地位的行业，我们需要加倍努力，设法争取成为区内的领导者。

任何服务或产品要胜人一筹，不外是靠价钱取胜，或是以卖点招徕。香港由于成本比较高，必须走后者的路线，秘诀是以客为先，切合市场需求，靠“质素”、“速度”和“创意”竞争。不论是低或高科技的行业都要做到这三点。例如香港的饮食业，就是以不断推陈出新而享誉世界，港式厨艺亦成为美食的代名词。香港的电影和流行音乐在亚洲大受欢迎，就是典型的利用创意而成功的例子。香港的制衣业，就是以速度和质素著称。我相信要做到“质素”、“速度”和“创意”这三点，无分学历、职业和年龄的界限，亦无分业务的范围及规模。

培养、吸纳人才

虽然香港拥有优秀的人才，但还须培养、吸纳更多人才。这是我们要克服的第二项挑战。

我们正从两方面入手。第一是改善基础教育质素，促进高等教育发展，把终身学习培养为社会风气。香港需要更多通晓两文三语，具备沟通、分析、创意和应变能力的人才。香港市民大多好学不倦，力争上游，通过不同途径自我增值。政府会继续在教育及培训方面大力投资，并提供适当的资助和贷款，协助经济上有需要的市民进修，而有经济能力的市民自行负担终身学习的开支，亦属合情合理。

第二是吸纳有知识、有技术和有创业能力的人才来港发展。有人认为，境外人才来港，会抢走香港人的饭碗。事实刚好相反，他们不但不会抢走香港人的饭碗，更会透过推动香港经济发展，为香港创造更多的就业机会。欧美等发达地区争相罗致全球人才就是最好的左证。

人才是否来港发展，取决于很多因素，例如生活环境、城市规划、发展空间、文化气息等，但最关键的是政府的人口政策。行政长官在去年 10 月的施政报告宣布，政府正积极检讨进一步放宽外地人士来港投资的入境政策，并在最近提出需要全面研究香港的人口政策，这些都是为了更有效地协助香港经济成功转型。

促进与腹地流通

香港作为一个地区的金融商贸中心，必须与周边地区，尤其是内地，保持畅顺的双向流通。目前，香港与其他地区进行经济活动大致无阻，但是与内地的流通则仍需要改善，特别是在人、货、资金、讯息和服务这五方面的流通。这亦是我们需要面对的第三项挑战。

在促进两地人员往来方面，经过特区政府与中央磋商后，“香港游”的配额已于今年 1 月 1 日取消，内地的组团社亦由 4 家增至 67 家。此外，中央政府亦已大大简化内地商务旅客的赴港签证安排。

在促进货物和资金流通方面，我刚才已讲过。在讯息方面，香港信息高度流通，是区内的电讯和广播中心，亦汇集大量有关内地经济的信息。不少对内地有兴趣的投资者和市场分析人员均以香港为基地，产生重要的汇聚效应。我们必须巩固在信息方面的优势，加强香港与内地在信息硬件和软件方面的流通。

在服务方面，政府将继续促进两地服务业的进一步流通。事实上，香港的专业服务，例如会计和银行界在内地已取得良好发展。我正与中央有关的官员磋商订立的《内地与香港更紧密经贸关系安排》，将会有助于加强两地的服务和商品贸易的发展。

政府的经济角色

现在让我转谈政府在经济中扮演的角色。我是忠实的市场经济拥护者，我赞成以市场主导发展经济，因为我相信市场较能妥善分配及运用资源、刺激创意、激发活力及创造就业。也许有人认为，香港作为一个自由经济体系，政府应该什么也不做，消极地退出经济领域。对此我并不同意。我认为政府的角色应是掌握经济发展方向，积极为市场发展创造条件。这包括：

第一，提供促进市场发展的制度环境，包括巩固香港的制度优势，例如法治、简单及低税制、公平竞争、良好的治安和方便营商的环境等。政府须不断检讨监管法规和模式，以确保它们是方便、高效，以及与时俱进；

第二，提供市场不会投资的基建；

第三，提供环境和资源，提升人力资源质素，包括投资教育和吸引境外人才来港；

第四，透过多边和双边经贸谈判，以及参与有关经贸组织，为本地企业争取更佳的进入境外市场条件。此外，政府亦应联同有关机构和组织，协助本地企业开拓境外市场；及

第五，在私营机构未能对一些符合香港整体经济利益的项目作出投资时，政府可以考虑推动。

除此之外，政府亦须为社会提供基本的“安全网”。经济活动是社会的命脉，但一个有人情味，互相关心，互相扶持的社会，亦同样重要。政府会继续为弱势社群和有困难的人士提供基本的照顾，不会忽略他们。

2002 年及中期经济展望

现在，让我转谈 2002 年及中期（即 2002 至 2006 年）的经济预测。我相信欧美经济在可见的未来将会复苏，而内地经济会保持高速增长。基于外围因素转好，而香港经济继续朝高增值活动的方向发展，我们的中、长期前景是良好的。

我估计 2002 年本地生产总值实质增长为 1%，而中期的实质趋势增长则为 3%。物价方面，由于全球还需要时间消化过剩的生产量，以及本地通缩压力持续，我估计 2002 年整体经济物价将会下跌 1.5%，而中期的整体经济物价趋势增长则为 0.4%。

虽然香港的中、长期前景良好，但经济复苏需时，经济转型仍会维持一段较长时间，再加上通缩压力，短期内失业率可能仍会上升。

公共财政

现在，让我集中讲述公共财政。一如以往，政府将继续以审慎理财为原则。《基本法》第一百零七条规定特区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。

两个星期前，检讨公共财政专责小组发表报告，指公共财政出现结构性的问题。在收入方面，由于房地产市场出现调整，土地收益、来自银行和地产公司的利得税收益、物业交易印花税等三方面的收入，已出现结构性的下调。另外，由于财赤的关系，财政储备结余将继续下跌。在预期低通胀的环境下，投资收益的回报率无可避免会减少。由于本金和回报率同时下跌，投资收益亦会出现结构性的下调。

在开支方面，专责小组指出政府开支价格变动欠缺弹性，这情况在通缩期尤其凸显。过去 3 年，整体经济物价下跌 12%，而政府开支的物价基本上仍维持不变。香港人口老化，亦会使社会保障援助金的需求日增。此外，政府在近年经济低迷的时候，刻意采取了反经济周期的财政政策。如当经济复

苏时，不采取对应措施，我们的财政政策便会与经济环境脱节，使财政出现结构性的问题。

专责小组认为如果政府沿用以往的收支模式，财赤问题将会日趋恶化，估计至 2008/2009 年度更会耗尽所有的财政储备。这情况显然是不可接受的。

稍后，我将提出解决财政赤字的方案。在此之前，让我先讨论四个与公共财政管理有关的课题，就是公共开支占经济的比重、比较开支增长与经济增长的准则、综合账目和经营账目的收支平衡，以及财政储备的用途和水平。

公共开支占经济的比重

在 80 年代中期，公共开支占经济的比重约 16%；90 年代中期，这个比重还只是约 17%；但在 2001/2002 年度却上升至 22%。这是因为自 1998 年起面对经济逆境，政府顾及社会的需要，刻意采用反经济周期的财政政策，容许开支的增长在短期内高于经济趋势。此外，公共开支价格变动欠缺弹性，在通缩期基本上只升不跌。

要维持香港的竞争力，我们必须控制公共开支占经济的比重，以免占用过多社会资源，妨碍私人市场发展。我的目标是在 2006/2007 年度，将公共开支占经济的比重控制在 20% 或以下。

比较开支增长与经济增长的准则

政府开支增长与经济增长之间的比较，可从实质和现金价格（又称名义价格）两个不同的角度衡量。简单而言，我们的日常收支就是以现金价格计算，而实质价格则是一个经济学上的概念，指扣除物价变动后的数值。

政府开支的物价变动和整体经济的物价变动是不一样的，其中一个主要原因是政府开支中员工开支所占的比重较高，而工资的升幅通常高于经济物价变动。单此一项已导致政府开支物价升幅高于整体经济物价升幅。此外，政府开支亦包括综援金和退休金，由于两者在通缩期没有随整体经济物价下调，所以进一步拉阔政府开支与整体经济在物价方面的距离。这解释了为什么过去 10 年，政府开支物价上升了 72%，而整体经济物价则只上升了 29%。这亦解释了为什么虽然政府开支实质增长大致与经济实质增长相若，但用现金价格计算，政府开支增长却超越经济增长。以 1998/1999 至 2001/2002 年度为例，以现金价格计算，政府开支累积增长为 17%，而本地生产总值则累积下跌 5%。

我会致力控制以现金价格计算的政府开支增长，因为政府开支和收入都是以现金价格计算。当然，我亦会同时控制实质价格计算的政府开支增长。

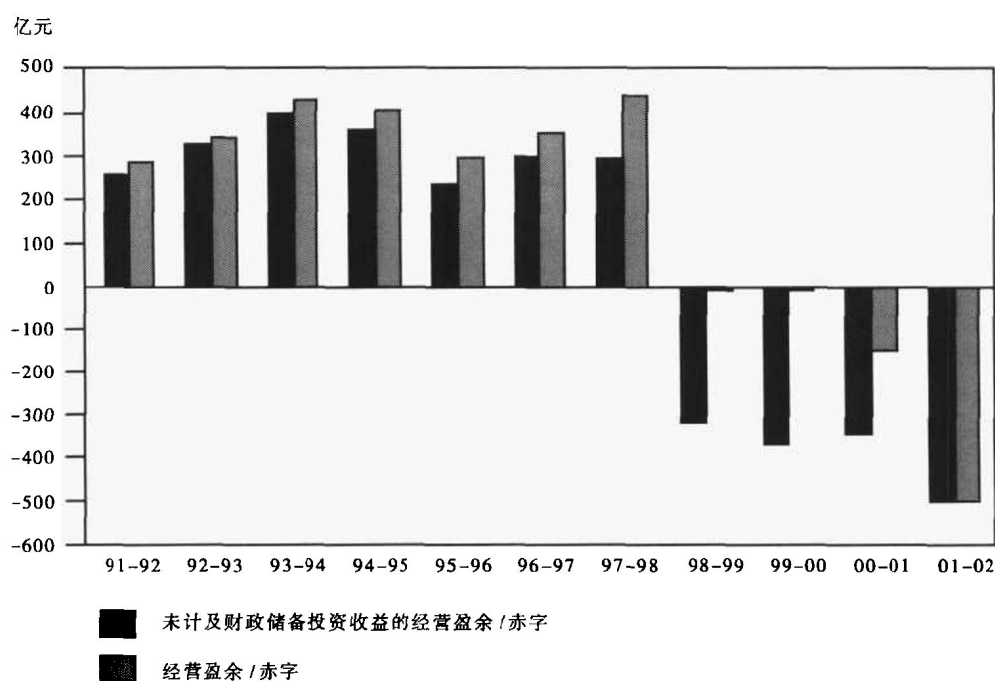
综合账目和经营账目的收支平衡

政府收支可从两个层次衡量。第一是综合账目，即所有开支和收入，包括经常和非经常收支。第二是经营账目，简单而言，即经常收入和开支。两种账目达致收支平衡同样重要。对投资者和国际评级机构而言，经营账目收支平衡可能更为重要。

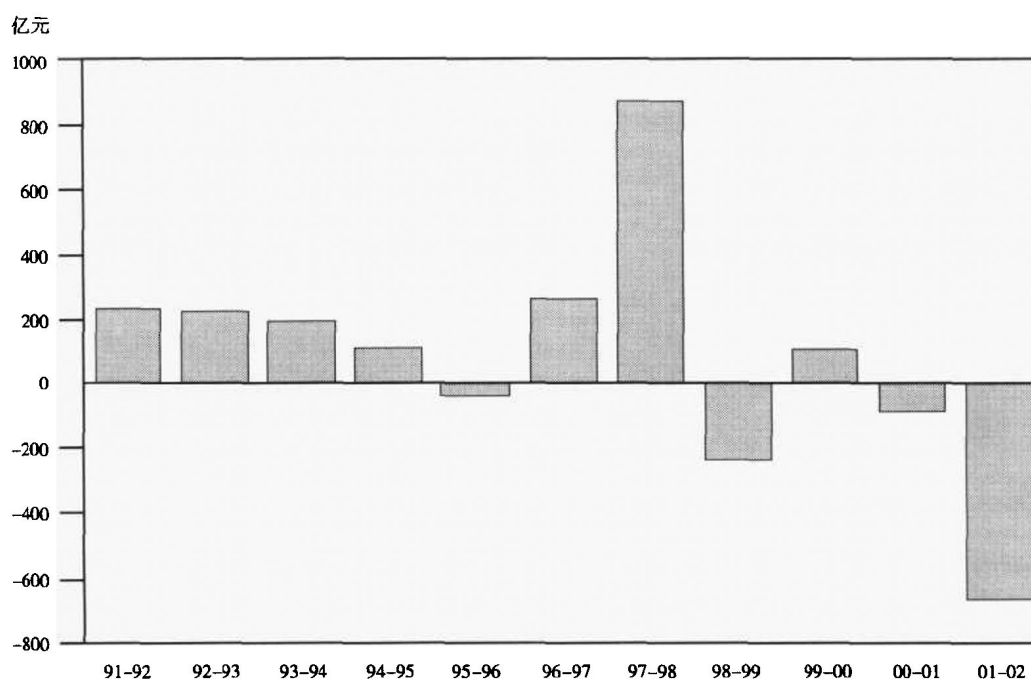
在经营账目下，财政储备投资收益是一项重要的收入来源。过去 4 年，投资收益平均占经营账目收入的 13%。由于预计财政储备结余和回报率都会下跌，投资收益会逐年减少。就经营账目而言，我们除关注在计及投资收益后的盈余或赤字外，亦须留意未包括投资收益前的情况，这道理可从我们日常的家庭理财得知。以一个家庭为例，政府的经常收入就好比工资收入，财政储备就好比家庭的银行存款，而投资收益就好比存款利息。一般而言，一个家庭的经营账目收支平衡，是指工资足以支付家庭的日常开支。若一个家庭要动用存款利息，才足以应付日常开支，则须加倍小心，因为存款利息并不稳定，一旦利率下调，利息收入会受影响。若出现入不敷支，便需要动用存款的本金，当存款用尽后，恐怕需要举债度日。

政府在非经常收支方面，过去 10 年中有 7 年录得赤字。非经常开支主要用于基建工程，大部分倚赖土地收入来支付。随着本港地产业出现调整，政府预计未来土地收入将不足以应付政府的非经常开支。虽然政府可出售资产，但这并不能提供长期而稳定的收入。长远而言，我们需要在经营账目取得盈余，帮助支付部分的非经常开支，以确保整体收支平衡。

自 1998/1999 年度，政府已经连续四年录得经营赤字。此外，在过去 5 年，综合账目有 3 年出现赤字。这情况不能长期持续下去。我的目标是在 2006/2007 年度，恢复综合和经营账目收支平衡。



连续四年出现经营赤字



在过去十年中，有三年出现综合赤字

财政储备

在预算案咨询过程中，很多人表示政府应根据目前的经济和公共财政环境，重新厘定财政储备的合适水平。

自从亚洲金融风暴爆发后，金融管理局已逐步落实一系列措施，强化港元汇率的稳定。另外，外汇基金现有 3000 亿元的累积盈余，加强了捍卫港元汇率稳定的能力。我认为财政储备已无须与货币供应量挂钩，我们只须预留一笔相等于政府 12 个月开支左右的储备，以应付政府开支的日常和应急需要。虽然财政储备已无须与货币供应量挂钩，但特区政府的财政储备，将会继续存放于外汇基金内，令到外汇基金有更充足的资源去支持港元及金融稳定。

中期预测：重返平衡

2001/2002 年度结算

现在让我具体讲述政府如何在中期内解决财赤的问题。首先，我估计 2001/2002 年度的综合赤字为 656 亿元，相等于本地生产总值的 5.2%，远高于原先预算的 30 亿元赤字，主要是因为土地收入及财政储备投资收益远较先前估计为低，而原先预算在本财政年度出售的部分地铁股份，由于投资环境发生变化而延迟推出。我估计在本年 3 月 31 日，政府的财政储备结余为 3698 亿元，大约相等于政府 19 个月的开支。

按部就班 重返平衡

我先前表示，希望在 2006/2007 年度，公共财政能达到三个目标，就是：

第一，综合账目恢复收支平衡；

第二，经营账目恢复收支平衡；及

第三，将公共开支占经济的比重控制在 20% 或以下。

我会按部就班，透过减慢政府开支增长和适当开源，实现这些目标。我认为这既顾及香港的经济情况，又能解决公共财政的问题。

控制实质开支增长

就 2002/2003 年度财政预算案而言，因应经济情况，我决定容许政府开支，比 2001/2002 年度原来预算实质增长 2%，比修订预算实质增长 7.7%，高于 2002 年 1% 的实质经济增长预测。

计及香港经济在未来几年应逐渐好转及需要在中期达致收支平衡，我计划在 2003/2004 至 2006/2007 年度，将政府开支的实质增长定于每年平均 1.5%，比同期的经济增长预测为低。

公务员薪酬

我刚才表示，需要控制以现金价格计算的政府开支增长，而员工开支占政府经营开支的比重高达七成。鉴于严峻的财政状况，在编制政府中期开支预测时，开支的计算基础是，公务员可能减薪 4.75%，以及资助机构在员工开支方面的资助金可能以同样幅度下调。提出可能减薪 4.75%，是考虑到各级公务员自 1997 年 7 月以来获得不同的累积加薪幅度。

按照现时机制，每年政府会参考私营机构薪酬趋势调查的结果、政府的财政状况及其他因素，才

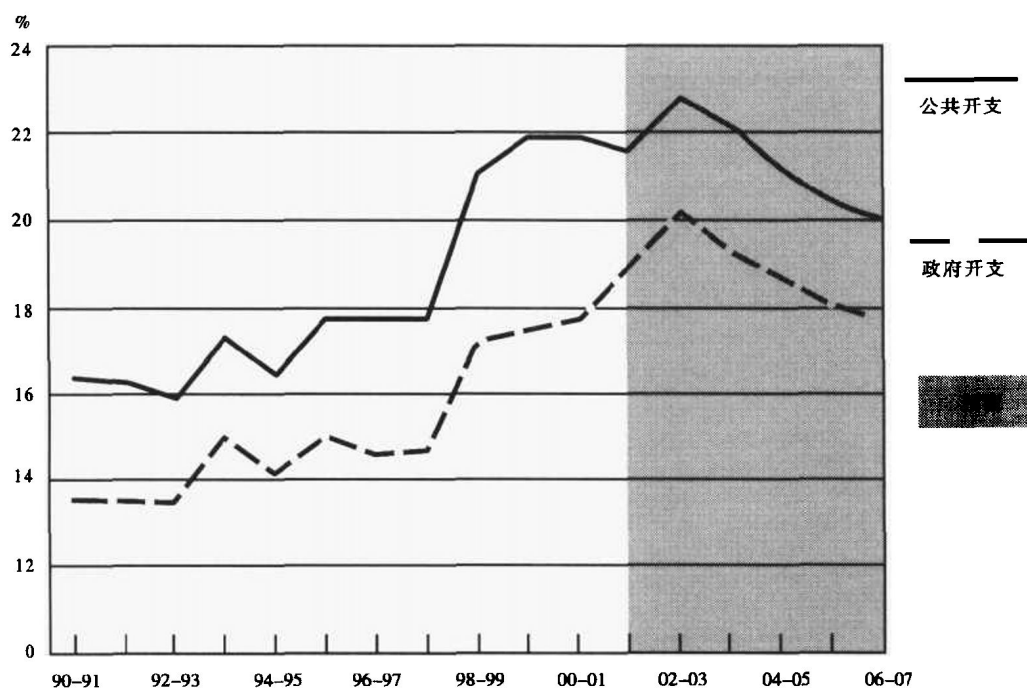
作出公务员薪酬调整的决定。今年度的私营机构薪酬趋势调查的结果将于 5 月公布，届时，政府会根据现行机制在考虑所有因素后，作出最后决定。任何公务员减薪的决定会通过立法程序落实。假设减薪在今年 10 月 1 日起实施，并假设减幅为 4.75%，政府在 2002/2003 年度可减少开支约 30 亿元，全年可减少开支约 60 亿元。

上个月，我与公务员中央评议会和多个公务员工会的代表见面，我了解他们的立场。我相信政府的同事和资助机构明白，政府面对严峻的财政状况，长期财赤对香港各方面发展都会造成负面影响。事实上，不少同事主动向我表示，愿意与市民共渡时艰。

善用资源

政府亦会严格控制各级公务员人手的增长。政府在去年提出将公务员编制减至 181000 左右。通过政府各部门、各职系的努力，我们在 2002/2003 年度可如期达到目标。

此外，政府会检讨各项服务的需求，厘定优先次序，调配资源。各部门亦须采取措施，减省工序，精简架构和人手，以腾出资源应付新需要。政府会继续利用市场力量，加强与私营机构合作，以不同方式为市民提供更好、更快的服务。



公共/政府开支占本地生产总值的百分率

控制以现金价格计算的开支增长

假设公务员从今年 10 月 1 日起调低薪酬，以现金价格计算，2002/2003 年度政府开支，比 2001/2002 年度原来预算增长 0.6%，比修订预算增长 6.2%。至于 2003/2004 至 2006/2007 年度的政府开支增长，以现金价格计算，每年平均为 1%。我有信心到 2006/2007 年度，公共开支占经济的比重将降至 20%。

2002/2003 年度税收建议

不过，要在中期内回复收支平衡，除控制政府开支增长外，亦要适当开源。

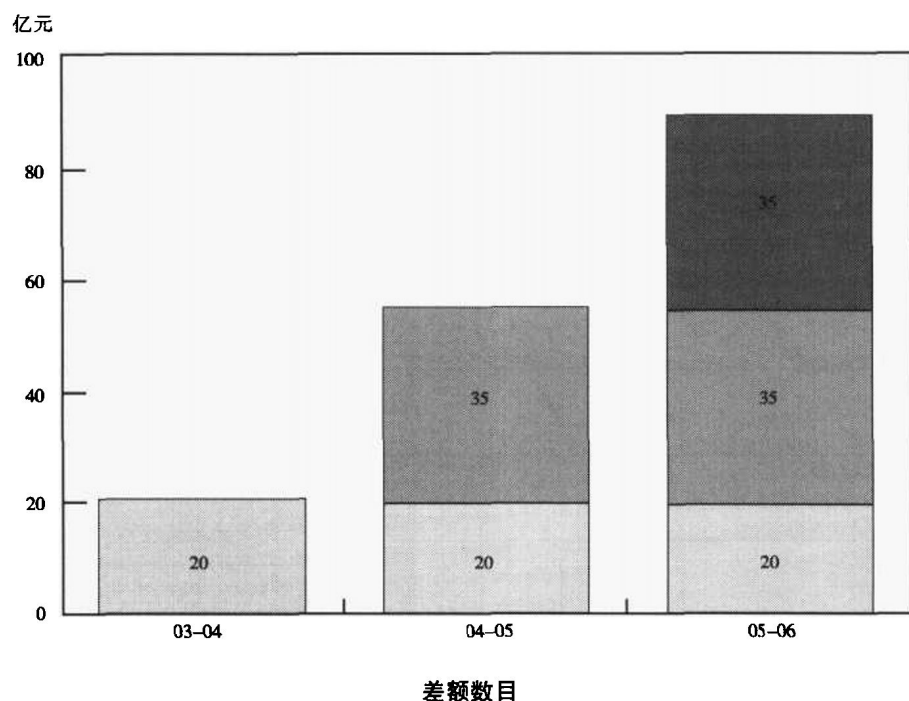
考虑到现时的经济情况，我认为不适宜在 2002/2003 年度，作重大的税收改变。我唯一的加税建议是提高葡萄酒的税率，另外，我亦建议减低烟酒的免税额。这两项建议不会影响民生，亦不会拖慢经济复苏。

葡萄酒税

我建议调高葡萄酒税率，由目前的 60% 加至 80%。我估计这可为政府全年带来 7000 万元的额外收入。有关葡萄酒的税收是根据出厂价格而征收的，加税只会轻微影响葡萄酒的零售价格。行政长官已经签署《公共收入保障令》，并已经刊登宪报，有关税收建议在今日下午 2 时 30 分生效。政府会尽快向立法会提交有关加税草案。

烟酒免税额

我建议将本地居民入境时可携带的烟草免税额降低 40%，新的免税数额将为 60 支香烟、或 15 支雪茄、或 75 克烟草。至于免税酒方面，则下调 25%，由目前的 1 公升减至 750 毫升，即等于一般瓶装酒的标准容量。我估计这项建议全年可为政府增加约 3 亿 3000 万元的税收。



差额数目

上述的控制开支增长和开源方案，并假设公务员减薪 4.75%，仍不足令经营账目在 2006/2007 年度恢复平衡。我们还须由 2003/2004 年度开始，每年开源或节流 20 亿元，由 2004/2005 年度开始，每年额外开源或节流 35 亿元，以及由 2005/2006 年度开始，每年再额外开源或节流 35 亿元。

另外，要在 2006/2007 年度达致整体收支平衡，我们还须在中期内，在非经常项目开源（例如出售政府资产）或节流 200 亿元。