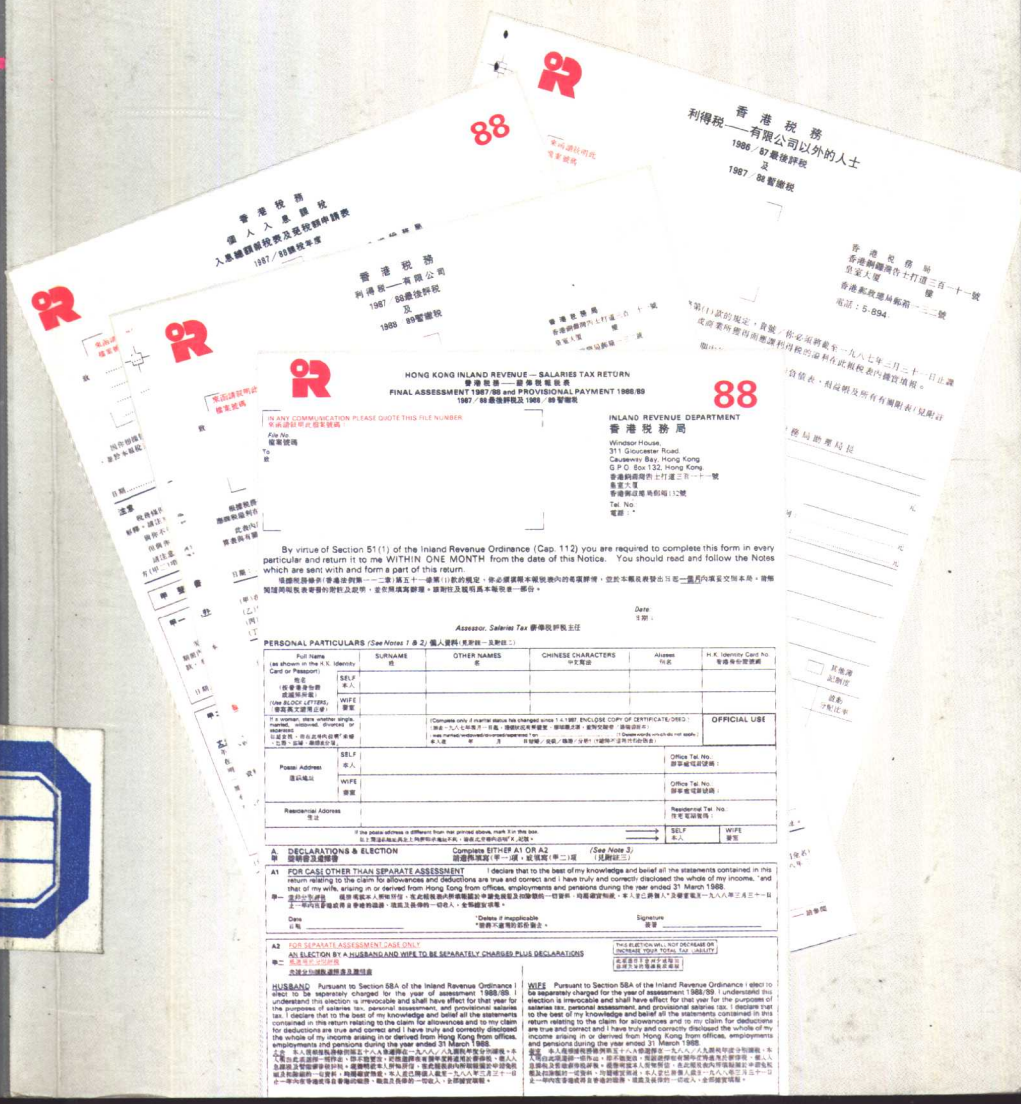


# 香港公共財政問題研究

鄧樹雄博士著

113  
202  
383

廣角鏡



香港稅務局  
入息課稅部稅表及稅額申報書  
1987 / 財政年度

香港稅務局  
利得稅—有限公司以外的人士  
1986 / 87 稅務年度  
及  
1987 / 88 稅務年度

HONG KONG INLAND REVENUE—SALARIES TAX RETURN  
香港稅務局  
薪俸稅申報書  
FINAL ASSESSMENT 1987/88 and PROVISIONAL PAYMENT 1988/89  
1987 / 88 最終稅額及 1988 / 89 暫繳稅額

香港稅務局  
利得稅—有限公司以外的人士  
1986 / 87 稅務年度  
及  
1987 / 88 稅務年度

香港稅務局  
薪俸稅申報書  
香港灣仔軒尼詩道三百一十一號  
皇家稅務處  
香港郵政總局郵箱 222 號  
電話：5-894

本局訂章的規定，凡發給薪金須填報薪金申報書，以便本局計算應納稅額。如  
或經業務助理將應納稅額的資料在此報稅表內填寫清楚。

By virtue of Section 51(1) of the Inland Revenue Ordinance (Cap. 112) you are required to complete this form in every particular and return it to me WITHIN ONE MONTH from the date of this Notice. You should read and follow the Notes which are sent with and form a part of this return.

根據稅務條例第五十一條(一)條的規定，你必须填報本報稅表內的所有資料，並於本報稅表發給之日起一個月內交回本局。本報稅表附載稅務局稅則及說明，並與報稅表構成一體，請細閱報稅表附載稅則及說明，並與報稅表構成一體。

Full Name (As shown on the A.K. Identity Card for Passports)	SURNAME / 姓	OTHER NAMES 其他姓名	Chinese Characters 中文姓名	Alphabetical 英文姓名	H.K. Identity Card No. 香港身分證號碼
SELF 本人 WIFE 妻子 					

DECLARATIONS & SELECTION  
 A1 FOR CASE OTHER THAN SEPARATE ASSESSMENT  
 A2 SEPARATE ASSESSMENT CASE ONLY

DECLARATION: I declare that the above information is true and correct and I have truly and correctly disclosed the whole of my income, and all deductions in or derived from Hong Kong from offices, employments and pensions during the year ended 31 March 1988.

DECLARATION: I declare that the above information is true and correct and I have truly and correctly disclosed the whole of my income, and all deductions in or derived from Hong Kong from offices, employments and pensions during the year ended 31 March 1988.

1113  
D9202  
303

# 香港公共財政 問題研究

鄧樹雄博士著

廣角鏡出版社有限公司

HS 1989, 6, 1

---

**書名：**香港公共財政問題研究

**編著：**鄧樹雄博士

**出版：**廣角鏡出版社有限公司

**Wide Angle Press Ltd.**

香港灣仔莊士敦道195-197號8樓

195-197, Johnston Rd., 7/F. Wanchai, H.K.

Tel: 5-753877 5-757709 Fax: (852) 5-8381079

**發行：**華風書局有限公司

香港灣仔莊士敦道195-197號七樓 電話：5-749495

**承印：**友利印刷有限公司

**版次：**1988年12月初版

**定價：**港幣70元

**書號：**ISBN 962-226-279-1

---

獻給  
和和、曉楓、曉陽

## 序 言

香港在財經決策上一向甚少受英國干預，英國充其量只是扮演監管角色。香港自1958年從英國取得財政獨立的地位後，港府更能自由的採取各種適應及促進香港經濟發展的財經政策。而財政司則是本港一切財經政策的總負責人。在沒有民選、沒有政黨的政制下，香港財政司的權力大於一般西方工業國的財政部長，其權威與政策絕少受到政府內外的挑戰。在過去政府及政制不大開放民主的情況下，一般市民甚少參與討論政策，學術界也不大重視研究香港的公共財政問題。事實上，過分積極的批評可能會引起港府政治部的關注。而在委任制度下，立法局的官委議員對政策的批評也適可而止，鮮有拒絕通過政府提出的政策法案。七十年代本港經濟起飛，當時的財政司夏鼎基更釐定了著名的積極不干預的經濟政策、謹慎保守的財政政策，以及監管鬆懈的金融政策。這些政策更被繼任的財政司視為指導思想。

踏入八十年代，香港無論在政治、社會及經濟各方面都起了很大的變化。特別是七十年代的財經政策，雖然促進了本港的經濟發展，但同時亦影響了產業結構，長期經濟發展的動力及八十年代的經濟波動。在這種情況下，本港財經政策亦需作較大的修改。在本港政制日趨民主化、市民的社會意識日益加强的情況下，公眾對政策的討論成為本港財經決策的一重要考慮因素，而學術界亦積極研究本港經濟。筆者的研究重點是本港的財政政策。本文集收錄筆者這兩年來在報章刊物發表有關本港財政哲學、財政準則、預算案、稅制、公營部門、經濟諮詢及財政決策的文章。此外，亦收錄了評論基本法初稿有關政府角色及財稅條文的文章。這些文章反映了近年來香港財政政策最具爭議的課題。事實上社會人士、專業團體及學術界與財政司曾就這些課題展開激烈的辯論。筆者的研究為這場辯論提供了本港財政問題的歷史發展、理論根據及筆者個人的看法。筆者的分析在一定程度上影響了財政政策的釐定：如在個人免稅額問題、夫婦分開評稅及稅制改革，設立智囊團問題，以及草委會對基本法財稅條文的重新考慮等。在輯錄這些文章時，筆者盡量加入最新的資料，俾讀者能瞭解本港公共財政的發展。

筆者感謝《信報》、《信報月刊》、《明報月刊》及《廣角鏡》月刊慨然答允讓我在上述報刊發表的文章輯錄成書，並感謝廣角鏡出版社李國強先生的支持，張婷婷小姐在編輯上的統籌，使這本文集能夠成功出版。

鄧樹雄

一九八八年九月三十日

## 作者簡介

本書作者鄧樹雄博士，1969年畢業於香港中文大學，主修經濟學，獲一級榮譽學士；1972年獲加拿大多倫多（Toronto）大學經濟學碩士；1980年獲加拿大麥馬斯特（McMaster）大學經濟學博士。現任香港浸會學院經濟系系主任及首席講師。鄧博士現為香港社會科學研究會首屆主席，並自1983年起任香港經濟學會執行委員。鄧博士專研財政理論及香港財政問題。有關香港的財政管理及問題的文章，曾收錄於《香港政制及政治》和《香港論叢（續編）》。近期文章散見於《廣角鏡月刊》、《明報月刊》、《鏡報月刊》、《信報》及《信報月刊》。

## 內 容 簡 介

本書是根據過去兩年來作者在報刊發表有關本港公共財政問題的文章輯錄而成。全書共收錄十五篇文章。依文章性質可分成兩大部份。第一部份由前十篇文章組成，先討論港府的財政準則，繼續討論近兩年來引起社會人士極度關注的個人免稅額、夫婦分開評稅，利得稅及稅制改革的問題，並評介近兩年的財政預算案。預算案反映的財政政策，從其諮詢到決策過程，在香港日益民主化的情況下，是否應有所改善，亦是第七至第九篇文章討論的重點。本書第二部份是評論基本法財政和稅收條文的幾篇文章：包括香港公營部門的上限、港府的經濟管理角色、港府總支出增長率及低稅政策、以及對社會各階層人士利益衝突的政治經濟學。

定價：港幣七十元正

ISBN 962-226-279-1



# 目 錄

序言	i
論港府的財政準則	1
從87/88年度財政預算案看霍克誠的理財哲學	14
香港應減利得稅嗎？	29
爭取提高免稅額的理論與數據	
——薪俸稅個人免稅額之研究	43
全盤分析夫婦分開評稅的爭論	64
從88/89年度財政預算案透視港府財政制度的變革	79
預算案辯論與立法局權力	95
新稅項審議委員會	99
財經決策民主化道路崎嶇	103
從港府的經濟諮詢到私營部門的智囊團	107
香港公營部門相對體積設立上限的爭議	119
評基本法財政和稅收的草擬條文(一)	135
評基本法財政和稅收的草擬條文(二)	146
從基本法草稿經濟條文看特區政府所扮演的經濟管理功能	163
與羅布殊卡商榷「經濟法權」概念	170

# 論港府的財政準則

## 港府的財政管理哲學

財政司翟克誠在87/88及88/89年度預算案均提及稅務改革的各種可能方案，並指出他尚未有任何既定立場，只是提供給議員們討論。他這構想是嘗試制訂一個課稅範圍較廣的稅制，因為這種稅制較有彈性，是確保港府財政穩健的最佳方法。他建議把繳稅階層盡量擴闊，使稅項能由更多人分擔，以致每人繳納數額不大的稅款。達到這目的的一個方法是擴大間接稅的稅基。此外，增加的稅收可使直接稅稅率保持在一個低水平，甚或減低標準稅率。大部分立法局議員都在預算案辯論中，反對翟克誠的稅務改革建議。

翟克誠的稅務改革建議涉及港府的徵稅哲學及制訂預算案的原則。前任財政司彭勵治曾強調「公平與效率是制訂預算案的原則」（見85/86年度預算案80段）。但本港的財政管理哲學卻重效率而輕公平，這可從本港稅制的六大要求（目的）反映出來：

(一)協助產生足夠的經常收入，以支付總開支某一指定水平的大部份，並將財政儲備維持在一個令人滿意的水平；

(二)對內部成本價格結構、人力供應及私人投資決定方面，稅制應盡可能保持不偏不倚；

(三)管理稅制的法例應不時修改，使之符合不斷改變的商業慣例；

(四)每一項徵稅，均應使政府及納稅人在管理上感到簡易（因而花費不多），並且不鼓勵逃稅；

(五)稅制對各級納稅人或可能成為納稅人的人仕，以及對各入息組別均是公平的（在這裡特別是指將個人課稅的免繳稅入息額定在一個頗高的水平，並盡可能減輕較低入息組別的人仕所負擔的稅項，或幾乎使他們不用繳稅。）

(六)例外的是在有需要時，稅制可用來達致非稅收的目標。

從上述六大稅制目的可知產生足夠的稅收是最重要的，跟着才是有效率及簡單的稅制，至於所謂稅制的公平性及非稅收目標，則只聊備一格，全無重要性。而且第五點稅制目的也沒有指出公平的定義。在財政學上有兩個著名的稅收公平原則：一是橫的公平原則，即是相同情況的納稅人，應受到相同的對待；二是縱的公平原則，即是不同情況的納稅人，應分別對待。至於整個稅制的公平與否，通常以比較徵稅前後的堅尼系數表示。

香港的直接稅中，只有薪俸稅採用累進的邊際稅率，其他均只採用標準稅率。由於薪俸稅並不採用總收入概念，所以有些收入不計算在內。現在香港薪俸稅只向從香港賺取的工資、退休金、佣金、獎金及津貼等收入繳稅。而不向資產增值徵稅。因此兩人的總收入相同，但若收入的項目不同，則單只有工資收入者，較工資及資產收入者，要多付稅款。因此橫的稅收公平原則不能達到。另一方面，本港薪俸稅有邊際稅率及標準稅率。邊際稅率最高為25%，而標準稅率則為15.5%。若納稅人收入超過某一水平，需要繳納25%的邊際稅率，但薪俸稅例指明所繳納稅項不超於淨評估所得的15.5%（亦即標準稅率）。換言之，高收入者只付標準稅率，而標準稅率亦把薪俸稅變為一比例稅。反之中產階級其收入未達到繳納標準稅率時，則要繳交較高的邊際稅率，因而有違縱的稅收公平原則。此外，夫婦要到1990年才能分別評稅，免稅額的調整落後於通脹率及不考慮生活水平的提高，均使本港薪俸稅變得不公平。

至於所謂非稅收目的，財政司並沒有說明是甚麼。根據財政功

能理論，這應是指所得分配及穩定經濟波動兩大目的。但稅收公平的概念亦曾在第五點談及，概念既狹窄，亦不易達到。財政司更從不談所得重分配。彭勵治嘗言「本港徵稅目的是要徵收足夠的稅收，如此而已」。雖然一九八六年中期人口調查顯示本港貧富懸殊差距日甚，但財政司從不談論這問題，而一些工商界的議員更力主本港稅制不能作為所得重分配的手段。本港稅制不單無法改善公平的所得分配，反而造成貧富懸殊的一主因。另一方面，歷任財政司均在預算案大談本港不能採用凱恩斯式反循環財政政策，反而在不景氣時加稅加費來維持稅收，盡量避免財政赤字。

從上述討論可知本港財政管理（及預算案）的首要目的，是要能產生「足夠」的經常稅收，以支付港府各部門大部分的支出，同時令港府的財政儲備，維持在一個「令人滿意」的水平。為了達到這一重要目的，以及界定「足夠」及「令人滿意」的定義，歷任財政司遂訂立各種財政（預算）準則。本港在五、六十年代已開始應用財政準則的概念，到七十年代夏鼎基任財政司時，才發展出一套較全面的系統。夏鼎基在任的最後一個預算案（81/82年度）的最後一節，也是談在下年度修訂財政準則的可能數據，可見其受重視的程度。但到了八十年代彭勵治任內，側重商業理財手法，並不重視財政策略，也不再強調這些準則的重要性。在輿論壓力下，才在其任期的最後一個預算案（86/87年度），修訂財政準則。繼任的翟克誠亦依循這些準則。本文下一節簡介各財政準則及實際表現，來評核能否達到本港財政管理的首要目的。

## 各財政準則的標準及表現

**甲、收支比例準則** 收支比例準則包括經常與非經常賬收支間的一連串關係。這些準則比例的演變，標誌着本港財政管理的發展過程。香港自1958年取得財政自主權後，從58/59年度起，將財政預算的總收支分為經常和非經常賬項。當時的財政司克拉克

(Clarke)指出：「把收支分爲經常與非經常賬項，最基本的目標是要弄清楚經常收入能足夠應付現在及將來的經常支出的程度，同時最低限度能支付部分非經常支出」。克拉克及其繼任者郭伯偉強調經常賬項盈餘的重要性，卻無明確談論實際的準則比例。到夏鼎基時，才在他首次預算案(72/73)年度清楚說明，但當時只談論到其中三個比例，即①經常支出佔經常收入的比例；②經常賬盈餘佔非經常支出的比例；③非經常收入佔非經常支出的比例[表一]。

75/76年度前的準則，是經常賬盈餘最低限度支付75%的非經常支出；而非經常收入支付不少於25%的非經常支出。換言之，儘量不需要以財政儲備或借債來彌補赤字。但1974年經濟不景氣，令這些準則難以達到。於是，在75/76年度修改了準則，要求經常賬盈餘最低限度能支付60%的非經常支出，而餘下的40%的非經常支出，其中20%最低限度由非經常收入支付；而由財政儲備或借債支付的最高額，爲非經常支出的20%，這較舊準則放寬了許多。在81/82年度預算案，夏鼎基提議將這兩個有關非經常支出的準則一同修訂爲33%，即是由財政儲備或借債支付非經常支出的最高額，爲非經常支出的33%。但繼任者彭勵治則採用新準則，即經常賬盈餘及非經常收入最低限度支付非經常支出分別爲33%及20%。換言之，容許以財政儲備及公債支付的非經常支出，比率增加到45%。

## 「財政準則」改稱「預算假設」

正如夏鼎基指出，這些準則並非神聖不可侵犯，而是視乎經濟發展需要而修訂。表二列出71/72年度起收支比例的預算及結算數字。最近一次的修訂在86/87年度。彭勵治在85/86預算案已指出，自82/83年度起採用的比例準則，已經不太適應當前的財政狀況，故在86/87預算案提出新政策，但不再稱財政(或預算)準則，而稱之爲六個預算假設，詳列如下——

一、現金流動盈餘/赤字總額 雖然政府的一般目標，是在現

金流動方面達至盈虧相抵。但是，爲了確保政府一般收入賬目與基金賬目的結餘得以累積，以保留其實際價值，在策劃方面，政府情願因低估而達致盈餘。

**二、總開支增長** 以實質計算不應超過本港生產總值的增長。爲策劃起見，開支的增長將維持在較本港生產總值增長略低的水平，以便萬一發生不可預料的事件時仍有周轉餘地。

**三、非經常開支的增長** 由於其本質之故，非經常開支的水平當然是不大穩定的。以全年比較來說，政府的目標是遏止近年來下跌的趨勢，並且將非經常開支維持在現有水平左右（通貨膨脹已計算在內）。此外並會顧及基本工程在人手費用等各方面所導致的經常開支。

**四、稅務政策** 由於政府流動現金的整體結餘已回復差不多收支平衡，因此，現假設稅務負擔不會有重大的轉移，但同時亦顧及了維持各項收費、定額稅項等的實質收益及定期檢討各種免繳稅入息額等問題。

**五、經營盈餘/赤字** 由於來自售地的非經常收入的重要性已減低，因此，現假設大部分的非經常開支將繼續由營業賬目的盈餘支付。在非經常開支中，由經營盈餘支付的比率現大致訂爲最少50%。

**六、公務員人數** 這是影響政府開支趨向的一個重要因素。現假設公務員人數的增長率每年不超過2%至2.5%。」

上述六個預算假設涉及的範圍廣泛，但基本上仍是對收支作適當的限制。特別是有關經常賬盈餘支付非經常開支的準則，已從過去33%的準則，增加到50%。這也是六個假設中，唯一仍採用表一所列各收支比例準則所表達的方式。強調這一準則，主因是根據中英聯合聲明，自1985年5月15日起，到成立香港特別行政區政府前，賣地收入，在扣除開闢土地成本外，由香港政府與未來特別行政區政府平分。因此，賣地收入撥歸總稅收賬目的數字會減少，新的經常賬盈餘支付非經常支出的比例準則，正反映這一事實。至於

表中所列的其他四個收支比例準則，在六個預算假設中並沒有直接提及，但從經常賬盈餘支付非經常支出的新比例準則，是界乎前兩次修訂的中間數，因此可推算，表一的其他四個收支比例準則，也依此而修訂。

項目	比例 幅度	75/76 前準則	75/76-81/82 準則	82/83-85/86 準則	86/87開始 的準則
① <u>經常收入</u> 總支出	最少為	—	88%	77%	—
② <u>經常支出</u> 經常收入	不超過	70%	80%	85%	—
③ <u>經常賬盈餘</u> 非經常支出	最少為	75%	60%	33%	50%
④ <u>經常支出</u> 總支出	不超過	—	70%	65%	—
⑤ <u>非經常收入</u> 非經常支出	最少為	25%	20%	20%	—

事實上，86/87年度公布的六個預算準則，其作用與表一的收支比例準則並無分別。從表二可見此目的大致達到。

## 經常賬盈餘填補非經常賬赤字

乙、融通非經常賬赤字準則 因社會經濟發展的需要，港府每年都積極提供及擴展各種建設工程，因此非經常支出甚大，而非經常收入又以賣地為主。雖然在七十年代後期及八十年代初期，賣地收入激增，但除了80/81年度外，賣地收入以及其他非常性收入都無法全部支付非經常支出，而要靠經常賬盈餘彌補部分赤字。餘下的非經常賬赤字（亦即預算赤字），則由財政儲備及發行公債融通，表三列出不同時期的準則。

這一準則的主要目的，是通過限制融通赤字的方法，來限制預算赤字，再加以其他針對財政儲備及發行公債的準則限制，儘量減少發行公債的數量。在七十年代，只有75/76年度發行二億元公

年份	經常收入		經常支出		經常賬盈餘		經常支出		非經常收入	
	總支出		經常收入		非經常支出		總支出		非經常支出	
	預算	結算	預算	結算	預算	結算	預算	結算	預算	結算
71/72	102	112	71	65	107	145	72	73	25	43
72/73	93	111	74	63	79	135	69	70	25	71
73/74	101	98	68	71	105	93	69	70	32	34
74/75	93	86	73	81	77	55	68	70	28	24
75/76	87	97	80	76	56	89	70	74	21	26
76/77	88	104	83	76	56	120	73	79	25	48
77/78	89	100	85	76	55	100	75	76	46	64
78/79	88	93	81	72	57	78	71	67	42	63
79/80	92	97	73	66	76	93	67	64	59	67
80/81	77	96	75	63	46	91	58	61	87	145
81/82	82	90	74	68	55	74	60	61	124	90
82/83	77	79	77	82	44	40	59	65	93	56
83/84	78	82	83	84	38	42	65	69	28	30
84/85	80	86	88	87	32	44	71	74	52	63
85/86	89	81	85	84	54	49	76	68	24	47
86/87	78	85	87	80	52	82	68	69	30	42
87/88	85	--	81	--	73	--	82	--	26	--

債，用於應付75/76年預算案的四億餘元赤字。但由於1976年世界經濟復甦，故75/76年度所發行的二億元公債並不需要動用。此外，在八十年代也曾發行一次公債，即是在1982年世界經濟不景，致使82/83年度出現巨額赤字，財政司遂於84/85年度發行十億元公債，以彌補該年度二十億元預算赤字，而兩次發行公債，都是依循這一準則的。

	動用財政儲備	發行公債
六十年代	80%	20%
七十及八十年代	50%	50%



表四 總支出增長率準則

72/73/-82/83年	以固定價格計算總支出增長率為10%
83/84-85/86年	以當時價格計算總支出增長率為10%
86/87年一	以固定價格計算總支出增長率不應大於國民總產值(GDP)之增長率

表五 公營部門大小與總支出增長率

年份	綜合賬目總 開支增長率 (當時價格計算)	綜合賬目總 開支增長率 (固定價格計算)	國民總產值 增長率 (固定價格計算)	公營部門 相對體積 %
72/73	31.3	14.9	10.5	12.9
73/74	30.6	16.0	12.7	12.9
74/75	32.2	13.9	2.2	15.0
75/76	- 1.7	- 2.1	0.2	14.2
76/77	11.8	5.2	17.1	12.4
77/78	24.7	15.5	12.5	13.3
78/79	32.2	21.0	9.5	14.9
79/80	28.9	7.0	11.7	14.6
80/81	41.2	17.8	11.0	16.1
81/82	33.2	15.0	9.4	17.8
82/83	21.4	10.4	2.9	19.1
83/84	8.2	3.6	6.5	18.6
84/85	6.1	0.1	9.3	16.4
85/86	9.8	3.4	0.6	16.5
86/87	11.1	4.1	9.0	16.5
87/88	10.6	4.9	—	16.6

### 公債利息支出有限制

丙、使用公債款項及支付公債利息準則 夏鼎基在七十年代中期定下凡發行公債所得的款項，只能用於融通非經常性的工程建設開支，而不能用於經常支出；而每年公債利息的支出，無論何時，