

背景

公共財政檢討

前任財政司司長在二零零零至零一年度《財政預算案演詞》中公布檢討公共財政。促使政府進行這項檢討的原因，是連續兩年錄得經營赤字，以及這情況預計會持續至二零零二至零三年度。持續出現經營赤字的情況，是近 50 年來從未發生過的。

2. 為了確定問題的基本性質及幅度，前任財政司司長指令成立檢討公共財政專責小組，以確定香港特別行政區(香港特區)政府所面對的是短暫周期性的，還是較根本的結構性財政問題。專責小組的成員來自庫務局、稅務局及財經事務局經濟分析部。專責小組亦得到政府統計處提供技術援助，並委託了一些本地學者及一位國際顧問進行專題研究。專責小組的職權範圍及成員名單分別載於附件 I 及附件 II。

附件 I
附件 II

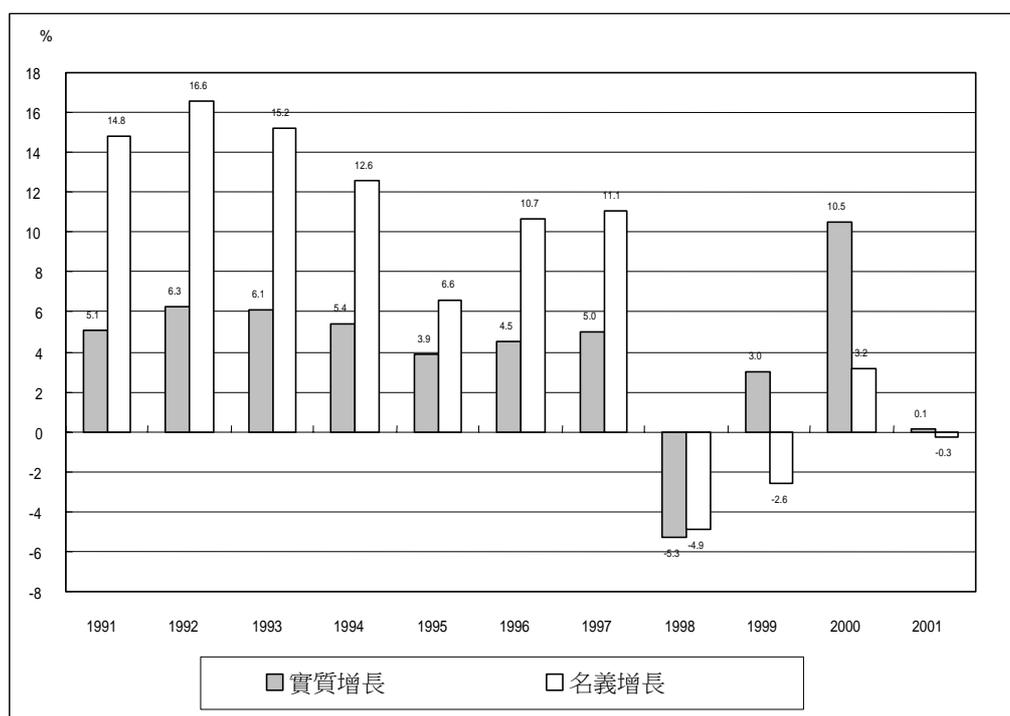
3. 為了及時研究可行的解決方法，前任財政司司長亦成立了稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會，負責研究在需要時可以引進哪類稅基廣闊的新稅項。

4. 上述雙管齊下的做法在於確保可預早制訂周詳的策略，在需要時推行。

經濟背景

5. 過去十年，香港經歷了顯著不同的經濟情況。在一九九一至九七年期間，經濟增長較高，亦較穩定。在一九九八至二零零一年期間，平均經濟增長明顯較低，而且亦較為波動。前一段期間反映一九九七年之前資產市場興旺。後一段期間則反映出香港經濟遭受一九九八年亞洲金融危機和二零零一年全球經濟不景氣雙重打擊的嚴重影響。下文圖 1 載列與一年前同期比較的本地生產總值實質和名義增長率。

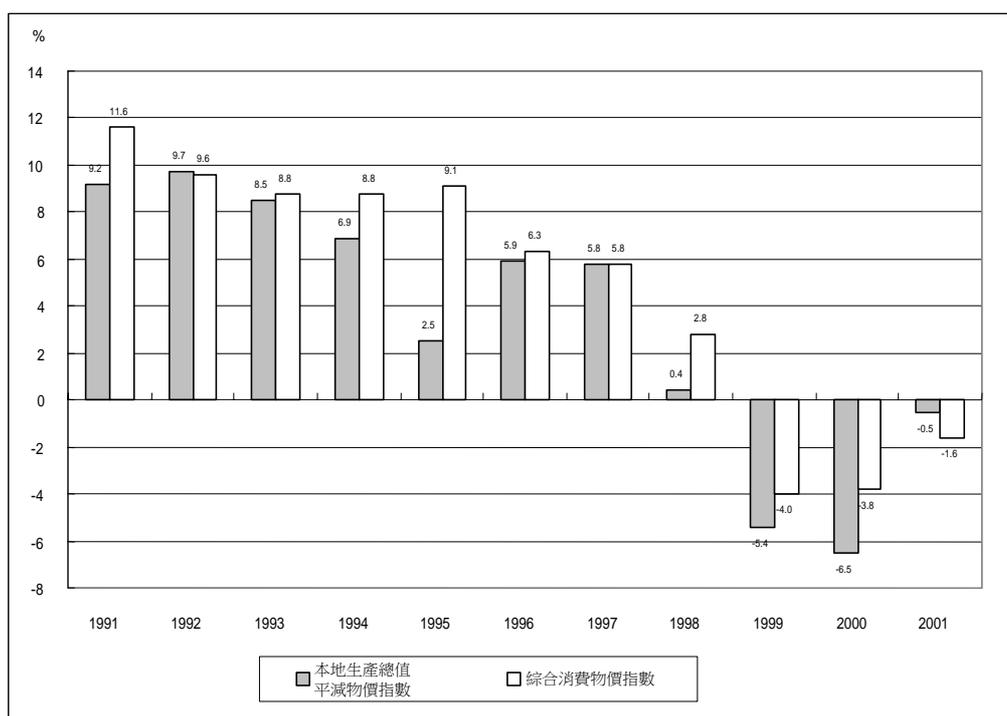
圖 1 — 與一年前同期比較的本地生產總值實質和名義增長率



6. 在一九九一至九七年期間，本地生產總值的實質增長率平均每年為 5.2%；而在一九九八至二零零一年期間，則平均每年只有 1.9% 的增長。在前一段期間，每年本地生產總值的實質增長率介乎 3.9% 與 6.3% 之間，但在後一段期間則介乎 -5.3% 與 10.5% 之間。

7. 由於前一段期間經濟蓬勃，通脹壓力較高。本地生產總值平減物價指數平均每年上升 6.9%，而綜合消費物價指數的升勢則更快，平均每年上升 8.5%。隨着後一段期間經濟受到種種衝擊，通脹壓力幾乎完全消退。事實上，一九九八年下半年，本地生產總值平減物價指數及綜合消費物價指數與一年前同期比較的增減百分率均轉為負數，自此本港經濟經歷了三年通縮。在該段期間內，本地生產總值平減物價指數及綜合消費物價指數的增減為平均每年 -3.0% 及 -1.6%。

圖 2 — 本地生產總值平減物價指數及綜合消費物價指數



8. 近年經濟增長步伐較慢和較不穩定，這情況並非香港獨有，大部分其他東亞經濟體系或多或少都同樣面對這問題。一些先前經濟增長特別高的經濟體系，在亞洲金融風暴中所受打擊更重。最近全球電子產品進入周期性低潮，出口貨物以電子產品為主的經濟體系亦最受影響。現時，新加坡、台灣及南韓均與香港一樣，指望全球經濟回升，特別是美國經濟回升，帶動復蘇。

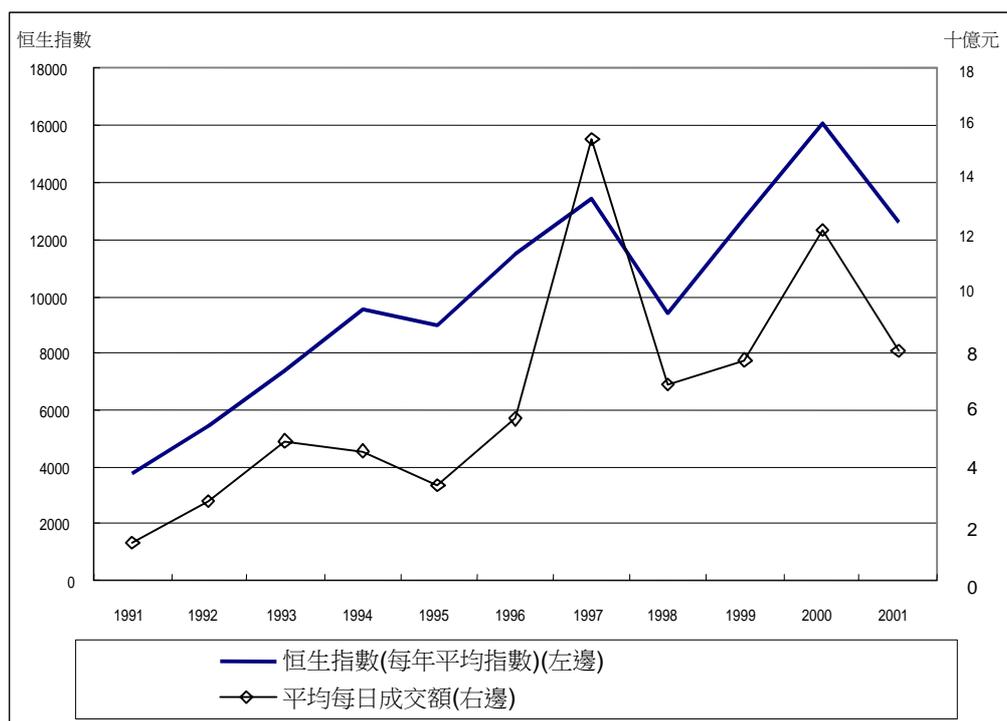
圖 3 — 選定的東亞經濟體系本地生產總值增長



註：(*)由於未有該年度的全年數字，有關數字為台灣及南韓二零零一年頭三季與一年前同期比較數字的平均數。

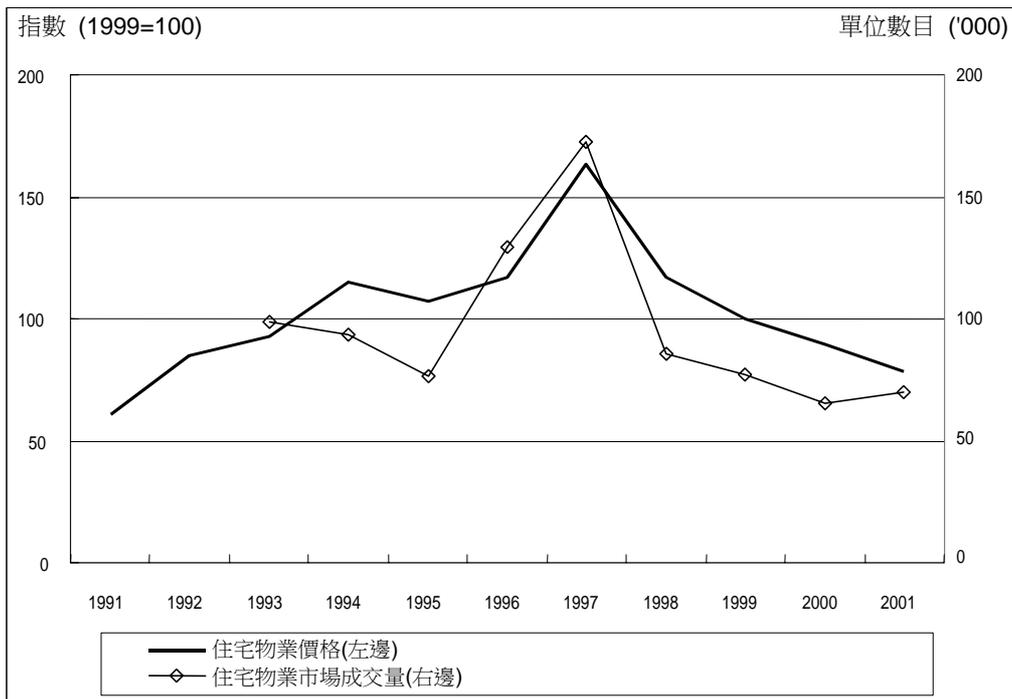
9. 本地股票市場也大起大落。一九九一年年底至一九九七年年底，恒生指數累積升幅為 150%，平均每年上升 16.5%，在一九九七年八月七日升上 16673 點的歷史高位。一九九七年年底至二零零一年年底，恒生指數四年的累積升幅僅為 6%，平均每年上升 1.5%。在港元受到猛烈狙擊下，恒生指數在一九九八年八月十三日銳跌至 6660 點低位，其後隨着資訊科技熱潮推至高峯，在二零零零年三月二十八日回升至 18302 點的高位。之後由於資訊科技熱潮冷卻，並受全球經濟下調所影響，恒生指數在二零零一年九月二十一日跌至 8934 點的低位。平均每日成交額由一九九七年八月的 319 億元的高峯，縮減至一九九九年二月的僅 32 億元，二零零一年十二月則為 67 億元。

圖 4 — 恒生指數及股票市場成交額



10. 物業市場亦同樣大起大落，出現泡沫膨脹後爆破的情況。以住宅物業市場為例，一九九一年第四季至一九九七年第四季，私人住宅價格的累積升幅為 122%，平均每年增加 14.3%，在一九九七年第三季更達到歷史性高位。一九九七年第四季至二零零一年第四季，私人住宅的價格偏向下調，合共大幅下跌 55%，平均每年下跌 18.2%。每月成交量從一九九七年四月的高位的 22960 個單位，總值 904 億元，一直下跌至二零零一年一月的低位，每月成交量只有 3860 個單位，總值 95 億元，至二零零一年十二月才稍為回升至 6625 個單位，總值 157 億元。

圖 5 — 住宅物業價格水平及住宅物業市場成交量



11. 在較早年度，股票及物業市場暢旺，與當時實質利率偏低或出現負數有關。由於實質借貸成本不高，加上市民普遍對價格上升抱有期望，因此資產市場很容易受到刺激而上升。不過，近年的情況卻剛好相反，實質利率高企令資產市場蒙上陰影。經濟衰退引致的通縮，令實質利率上升，而名義利率則因風險增加而高企。隨着通縮情況持續，實質利率很可能會維持在偏高的正數，而這亦可能會繼續對資產市場產生抑制作用。

圖 6 — 名義利率及實質利率

