

結構性還是周期性的問題

36. 在一九九八／九九至二零零一／零二年度期間，雖然表面上有周期性因素存在，影響了政府收支，但通縮和資產價格跌勢持續，卻令人關注到可能有更深層的力量在發揮作用，而這些力量可能已經對政府收入和政府開支管理造成重大影響。

37. 在收入方面，專責小組已找出一些引致或可能引致結構性問題的因素。

38. 首先，專責小組認為物業市場已出現了根本變化，以致來自物業市場和政府收入，不論是直接以地價(來自賣地及修訂土地用途)和印花稅(來自物業交易)形式獲得，或間接來自與物業有關的利得稅，均大幅減少。地價收入從一九九七至九八年度的高位 636 億元(佔本地生產總值的 4.8%)，大幅下跌至二零零一至零二年度估計的 86 億元(僅佔本地生產總值的 0.7%)。下文表 8 列出以貨幣計算的收入。

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元
地價收入	8.9	8.9	18.5	19.1	19.4	27.0	63.6	19.3	34.8	29.5	8.6

39. 除了地價收入減少外，來自物業交易印花稅的收入亦受影響，這大致跟隨物業市場的整固趨勢。在亞洲金融危機出現前的九十年代(即一九九一／九二至一九九七／九八年度)，物業交易印花稅每年平均為 112 億元，而在一九九八／九九至二零零一／零二年度則下跌至每年平均 52 億元。下文表 9 列出以貨幣計算的收入。

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元
印花稅	6.9	9.5	12.8	9.5	7.6	15.1	17.3	6.3	4.9	4.9	4.5

40. 在利得稅方面，物業市場整固對來自地產業和銀行業的收益造成下調壓力，有關情況見下文表 10。來自地產業和銀行業的利得稅收入總額，在一九九六至九七及一九九七至九八年度的高峯期為 230 億元，但到了一九九九至二零零零年度則下跌至只有 132 億元。

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元	十億元
地產業	6.7	9.7	13.0	13.7	14.5	14.3	14.0	12.1	7.9
銀行業	4.0	5.8	7.0	7.1	8.0	8.7	9.0	5.8	5.3
所有機構合計	25.0	32.7	39.3	40.0	42.1	45.5	44.2	37.3	35.3

41. 專責小組認為，出現這個根本變化，可能是由於在低通脹或通縮時期，市民已不再如以往般對物業價格不斷上升抱有期望。專責小組

也認為，由於香港與內地的經濟聯繫日益緊密，兩地的價格差距逐漸收窄，這多少都會對本港物業價格造成下調壓力。

42. 專責小組認為，在收入方面有另一個根本變化，就是數額龐大的財政儲備投資收入。

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
投資收入(十億元)	3.0	1.8	3.4	4.9	5.9	5.6	15.0	31.6	36.8	19.5	0.0
投資收入在經營收入所佔的百分比	3.0%	1.5%	2.4%	3.4%	3.9%	3.3%	7.3%	17.9%	21.0%	11.4%	0.0%
投資收入在經營開支所佔的百分比	4.2%	2.1%	3.5%	4.6%	4.8%	4.1%	9.3%	17.8%	20.9%	10.5%	0.0%

43. 從上文表 11 可見，截至一九九六至九七年度止，財政儲備的投資收入佔政府經營收入的一個小部分，有關比例頗為穩定。這方面的收入資助了小部分政府經營開支，數額亦頗為平穩。不過，在一九九七至九八年度以後，情況有重大轉變，部分由於接收香港特區土地基金結餘後財政儲備大增，部分則因為投資回報率上升所致(請參閱上文第 26 段)。

44. 由於財政儲備的投資收入已成為政府經營收入的重要組成部分，支付可觀的政府經營開支，因此，按貨幣計算及相對於每年政府經營開支增幅的比例來說，從這來源所得的收入每年都必須增加。換言之政府每年均須有經營盈餘，令財政儲備持續增加，並從而令投資收入(假設回報率固定)按每年政府經營開支增幅上升。假如每年有龐大的非經常收支盈餘，亦可令財政儲備增加並因而令投資收入增加。總括來說，如要財政長期持續穩健，則每年結算均須有盈餘，讓頗大數額的政府開支可繼續由財政儲備的投資收入支付。

45. 然而，專責小組注意到，近年的財政趨勢與上述先決條件相悖，這從一九九八至九九年度以來出現經營赤字及赤字日益增加的情況(如上文第 27 及 28 段所述)，以及非經常帳出現赤字的趨勢(如上文第 34 段所述)可見一斑。專責小組預料，若任由頗大的綜合赤字和經營赤字年復一年的出現，可能會導致結構性問題。持續連年的赤字會令

財政儲備減少，進而令投資收入減少，以致財政赤字惡化。財政儲備持續急速下降的情況會隨之出現，導致財政儲備枯竭，陷於長期負債狀況。

46. 此外，專責小組也發現了可能對香港特區的收入造成結構性影響的第三個發展情況。那就是由於內地市場逐步開放及商業活動全球化，香港經濟日益擴展至內地及其他地方。可想而知，這發展可能會對政府稅收，尤其是直接稅稅收造成某些結構性的影響，因為按照地域來源徵稅原則，只有源自香港的利潤和薪金才須納稅。不過，專責小組在現階段仍未能確定影響程度。

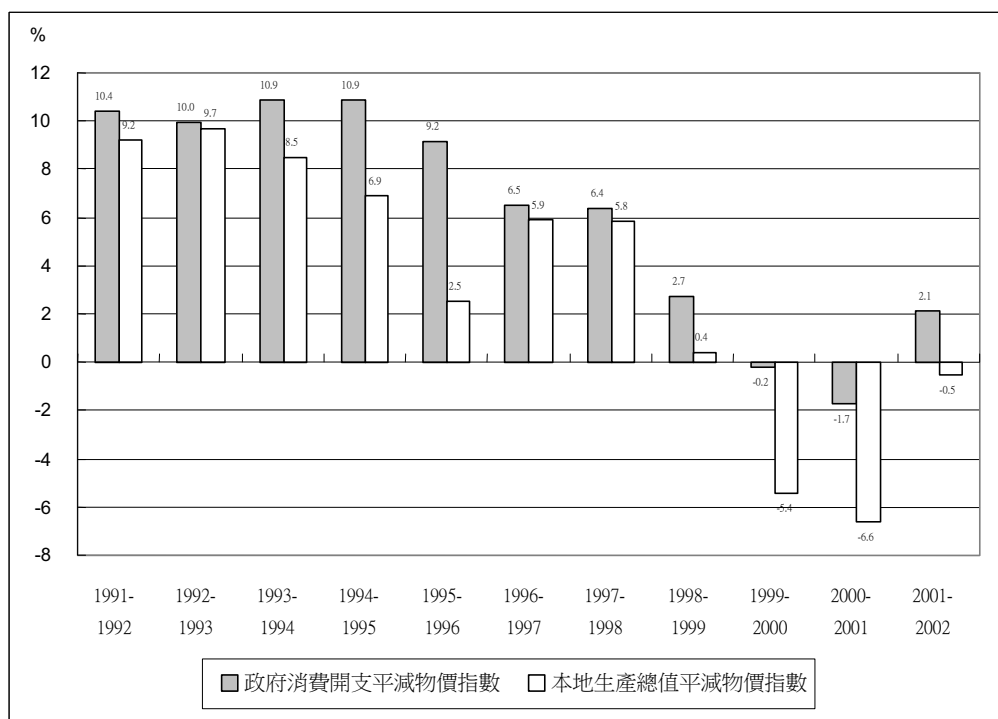
47. 在開支方面，專責小組發現若干已經或可能導致結構性問題的因素。

48. 第一個因素是政府開支與整體經濟的價格變動的差距。政府開支價格變動是以政府消費開支平減物價指數計算，而整體經濟的價格變動，則是以本地生產總值的平減物價指數計算。如政府開支價格上升速度長期較本地經濟一般物價水平為快，而這情況很有可能出現，尤其因為經營開支中工資所佔比例很大，則把政府開支實質趨勢增長調整至與本地生產總值實質趨勢增長一致的財政預算指引，並不足以令財政預算達到平衡⁹，因為兩種物價趨勢的差別，會令財政缺口不斷擴大。換言之，如果名義政府開支的增長高於名義本地生產總值，便會出現結構性赤字，而且情況會惡化，除非名義政府收入亦能以相同的幅度增長。

⁹ 控制政府開支增長的既定指引是，整體政府開支須與本地生產總值的實質趨勢增長一致。

49. 一九九一／九二至二零零一／零二年度期間政府消費開支平減物價指數和本地生產總值平減物價指數的變動比較，載於下文圖 11。

圖 11 — 政府消費開支平減物價指數和本地生產總值平減物價指數的變動



50. 由上述數字可見，政府消費開支平減物價指數的變動，其幅度持續大於本地生產總值平減物價指數，換言之，政府開支成本的上升速度一直較本港經濟一般物價水平為快，以致名義政府開支在本地生產總值中所佔的比例擴大(見上文圖 8)。就政府開支價格缺乏彈性這點來說，涉及數項因素，最明顯的是，某些開支項目，例如(公務員和政府資助機構僱員的)薪金、退休金和社會保障援助金即使在出現通縮時，政府都刻意未有調低。

51. 專責小組發現的另一個因素，是香港人口老化，預計這趨勢在二零一零年開始的十年內會惡化。專責小組注意到，人口老化對與社會保障援助金有關的政府開支造成的影響最大。當 65 歲及以上人士的實際數目和老人比率均上升時，便會對開支構成壓力。

52. 此外，專責小組亦注意到，自一九九七至九八年度經濟放緩以來，政府一直把開支增長維持在高於經濟增長的水平。政府刻意採取這項與經濟周期性情況相反的財政措施，是有其經濟上的理由。因為在經濟收縮時，如減少政府開支可能會令當時低迷的經濟情況惡化。這樣做的直接後果是，政府開支的名義增長與本地生產總值的名義增

長的差距繼續擴大，而這亦是現時本港財政制度受到壓力的基本原因。政府必須確保隨着經濟復蘇而恢復較嚴格控制開支或增加收入的做法。如不採取應對措施，這個周期性現象就會變為結構性現象。