

# 任總倡終結「守財奴」政策

## 籲重新理解財政原則 不宜自限GDP兩成

香港文匯報訊(記者 周紹基)前金管局總裁、行政會議成員任志剛重新發表每周《觀點》文章,他昨日在文章中指,過去十年來,政府「守財奴」政策是拖着本港經濟後腿,雖然有大量盈餘,但穩健有餘,進取不足,已不合時宜。大家有需要重新深入理解公共財政管理原則,包括不應將政府開支,限制在本地生產總值兩成。他表示,港人強烈希望政府能投資未來,為香港經濟注入新動力,認為政府在有需要時可透過擴張性的財政預算以加快經濟增長,甚至赤字預算也是可以探討的選項。

任志剛在文章一開首就指,《基本法》第107條提出,財政預算應力求收支平衡,避免赤字,並與本地生產總值的增長率相適應。但他指,《基本法》第107條並非規定,政府每年都要達至平衡預算,合理的做法應是在一個經濟周期中達至收支平衡,所以政府應作出最佳的經濟周期性預判。

### 責「守財奴」政策拖經濟後腿

他指出,過去本港「以量入為出為原則」或「避免赤字」等作為非常重要的要求,但並沒引起社會及學界的廣泛爭議。原因可能是大家覺得只要香港沒有出現赤字,港府便算是恪守了《基本法》第107條。事實上,過去十年香港一直錄得龐大財政盈餘,卻並未引起市民大眾關注,只批評財政司司長「估錯數」或是「守財奴」的微言。

任志剛認為,《基本法》第107條的內容其實是非常值得社會各界關注,需要提出的問題包括:特區政府有否符合有關規定和有否好好利用《基本法》第107條的框架內容,推動大眾利益?事實上,香港在過去十年經歷有史以來偏低的經濟增長,相信香港人都強烈希望政府能投資未來,為香港的經濟注入新動力。但過去十年,政府一直採取「守財奴」政策,導致大量盈餘出現,拖着經濟後腿,可說是穩健有餘,進取不足,亦不合時宜。

### 指基本法無規定需「年年平衡」

事實上,過去十年間,大部分預算案均由前財政司司長曾俊華制訂,在2014年的預算案中,曾俊華更接納長遠財政計劃工作小組建議,認為維持公共開支在本地生產總值20%是適當水平。亦由此導致政府財政盈餘創新高,目前政府財政儲備約9,300多億元,連同存放於外匯基金內預留作房屋儲備金、而沒有收取的投資收入,實際儲備超過1萬億元,代表政府未來在

未來兩年即使一點收入都沒有,也可以維持運作。

任志剛昨日表明不認同維持公共開支在本地生產總值20%是適當水平有關說法,直指這對《基本法》的解釋並不正確。他回憶稱,他在70年代中,就協助歷任財政司預備預算案,更在起草《基本法》第107條條文時,表達過自己的意見。任志剛認為《基本法》只是要求財政預算,與本地生產總值的增長率互相關應,但有關條文經常被人忽略和誤解。

他認為,從來沒有規定要特區政府每年都達至沒有赤字的平衡預算,亦沒有禁止逆周期的財政赤字,例如要暫用赤字預算去積極投資香港未來,提高生產力等,將經濟增長和政府收入帶上新台階,以便在人口老化時,仍能達至未來財政收支平衡。他又指,透過擴張性的財政預算以加快經濟增長,不論是作為逆周期的措施,或是應對低於正常增長的結構性問題的安排,都可以優先考慮那些具有較高乘數效應及提升生產力作用的項目。

### 倘經濟增速慢 可作赤字預算

任志剛指,有些人或會提出,香港作為一個高度外向型的經濟體,運用積極的財政政策宏調經濟,效用會低於其他不及香港外向的經濟體。他認為,倘憂慮經常性開支會增長過大,亦可以優先考慮那些經常性開支影響較低的項目。

按他理解,財政預算與經濟表現兩者之間存在「量與速」的分別,關鍵在於「相適應」而非「同步」,情況好像駕駛汽車:當汽車行得太慢,便需要「踩油」;當汽車行得太快,便需要「收油」。換句話說,當經濟增長速度太慢,便需要增加政府開支、減稅和作出赤字預算;而當經濟增長速度太快,便可以用相反的財政政策控制減速。任志剛又表明,對新任政府的財政新哲學中「把握機遇、投資未來」的願景非常鼓舞。



行政會議成員任志剛指出,過去10年來,政府財政政策穩健有餘,進取不足,已不合時宜。

### 任志剛觀點撮要

1. 過去十年,政府「守財奴」政策是拖着經濟後腿
2. 有需要重新深入理解公共財政管理原則,包括不應將政府開支限制在本地生產總值兩成
3. 《基本法》第107條並非規定政府每年都要達至平衡預算,在一個經濟周期中達至收支平衡便可
4. 財政預算與經濟表現應該「相適應」而非「同步」;當經濟增速太慢,就需要增加開支、減稅及作出赤字預算
5. 對新任政府的財政新哲學中,有關「把握機遇、投資未來」的願景非常鼓舞

製表:香港文匯報記者 周紹基

### 香港基本法第107條

「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則,力求收支平衡,避免赤字,並與本地生產總值的增長率相適應。」

## 四方面理解107條

香港文匯報訊(記者 周紹基)行會成員任志剛在《觀點》中又提到,政府財政拖經濟後腿效應(fiscal drag),是一個複雜的問題,不是每個政府的財政部門可以完全掌控。但在編製財政預算案時,理應理解、預測及處理以下兩方面的影響:(1)在收入方面,因稅制的累進與通脹的互動而帶來的額外收入;(2)在開支方面,因現金定額撥款制度和日益嚴重的港式「拉布」,為開支帶來的額外約束。他認為,社會各界對《基本法》第107條擁有更深入和更廣泛的了解,對香港的發展非常重要,而了解的角度可從四方面着手。

《基本法》第107條全文:「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則,力求收支平衡,避免赤字,並與本地生產總值的增長率相適應。」任志剛指,第一,從「時間」角度:《基本法》第107條從沒規定政府每年都要達至沒赤字的平衡預算。合理的做法,應該是在一個經濟周期中達至收支平衡。不過,鑑於香港是一個外向型經濟,經常面對外來的經濟及金融衝擊,要界定一個經濟周期的時間長短相當困難。故此,在編製每一個年度的財政預算案時,便需要以務實的態度和適當的彈性,審時度勢。

### 是概念而非規定 是適應而非同步

第二,從財政「預算與實況」的角度:預算是事前的安排,實況則是年度完結後的結果。即使有任何良好的意願,世事從來都可能出人意料,甚或事與願違。《基本法》第107條所指的是財政預算而非實況,原因就是在財政年度內可能出現許多意想不到的事情,影響公共財政。因此,判斷是否符合《基本法》第107條,應該從預算的角度出發,而不是從實況去評論。

第三,從《基本法》第107條的「概念具體」性質的角度:該條例屬概念性質,而不是具體規定,例如以量入為出為「原則」、「力求」收支平衡和「避免」赤字。他強調,遵守「原則」不等於墨守成規;「力求」不排除力有不逮;「避免」亦不代表不能發生。《基本法》第107條並沒禁止逆周期的財赤,亦沒禁止政府適時暫用赤字預算去提高生產力。

第四,從《基本法》第107條的「財政預算……與本地生產總值的增長率相適應」的角度:這一點最重要,但經常被人忽略及誤解。這一個描述經常被理解為政府的支出與收入,要與本地生產總值同步增長,或政府的支出應限制於本地生產總值的一個固定比例,例如20%。這些解釋都不正確,否則,《基本法》第107條早就如此直接表述了。

# 超人對經濟前景信心增強



正在新加坡訪問的林鄭月娥表示,任志剛的觀點與她的理財新哲學異曲同工。

香港文匯報訊(記者 甘瑜)行會成員任志剛昨日發表網誌,講述自己對公共財政的看法,批評過往特區政府「守財奴」。正在新加坡訪問的林鄭月娥昨日被問到未來是否會在開支上「進取」一些時表示,任志剛提到香港基本法第一百零七條的量入為出和預算應該與經濟增長相適應,與其競選期間和在政綱裡提出的理財新哲學都是異曲同工。她認為其講話會在社會上引起討論,是有建設性的。

林鄭月娥表示,自己回歸前後長期做過公共財政的工作,對有關條文的理解也不是僵化地每一年的財政預算案都要量入為出,不可有赤字,也不是政府每年能夠花多少錢都只能夠與經濟增長同步。她續說,認為任志剛的看法,在社會上會引來一些討論,「這個討論對於我日後去落實理財新哲學都會有一些裨益。雖然我沒有與他『夾過』,不是我叫他寫這篇文章,不過他既然寫了,我覺得是有建設性的,在社會上可以有些討論。」

香港文匯報訊(記者 梁悅琴)長和系主席李嘉誠昨於業績報告中指出,市場對環球經濟前景信心普遍增強,惟若干不確定因素將繼續限制全球經濟增長。他稱,美國雖已展開加息周期,鑑於全球市場可望回穩,加上內地經濟增長穩固,將有利香港經濟持續發展及物業市場保持穩定。惟香港與內地物業市場將繼續受相關房屋政策所主導。

李嘉誠所指的若干不確定因素如英國展開脫歐談判及美國新政府能否落實仍潛在變數,而美國聯儲局預計年內啟動收縮資產負債表計劃,亦將增加市場之不穩定性。然而,中國內地「一帶一路」策略性措施預期將為區內創造大量商機。

他表示,於上半年,大部分主要經濟體之商業及消費者信心逐漸出現溫和復甦跡象,貿易流量亦回升。然而,地緣政治風險、商品價格前景再度不明朗及

市場對利率與貨幣波動之關注,加上高科技急速發展,繼續對集團全球業務之經營環境帶來相當挑戰。

### 料內地經濟穩步向好

上半年內地經濟繼續穩健發展,增長高於市場預期。中央政府致力維持宏觀政策穩定,繼續實施積極財策及穩健幣策,預料下半年經濟穩步向好趨勢將進一步鞏固,可望達至全年增長目標。內地「十三五」規劃及「一帶一路」倡議之有序推進及落實,將繼續推進經濟朝中高速增长方向發展。

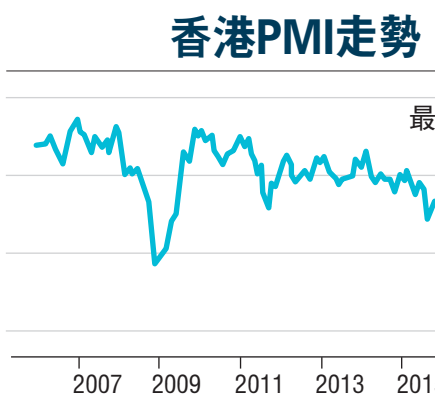
他認為,中國內地「一帶一路」策略性措施預期將為區內創造大量商機。憑藉與內地緊密之經濟聯繫及地理上靠近祖國,以及領先之經濟發展與多元化優勢,香港以其獨特地位,定可受惠於未來潛在增長機遇。



李嘉誠指出,鑑於全球市場可望回穩,加上內地經濟增長穩固,將有利香港經濟持續發展及物業市場保持穩定。

## 港PMI三年半新高 營商環境再轉好

香港文匯報訊(記者 吳婉玲)本港營商環境進一步好轉,7月香港採購經理指數(PMI)升至三年半新高。日經



Markit昨公佈,經季節調整後,7月PMI為51.3,高於6月的51.1,升0.2個百分點,連續4個月擴張。7月份動力主要來自產出與新業務,而後者更明顯受惠於中國內地業務增長。採購活動頻繁,增長率逾6年最高,並因而推高了庫存水平。

客戶於第三季度維持殷切的需求。整體新業務的增長接近兩年半以來最高,符合銷往中國內地的銷售

增長。調查數據反映銷往內地的出口訂單,其增幅達2014年2月以來最高。

### 內地訂單勁庫存升

企業認為整體出口增長歸功於成功拓展海外市場、旅客人流增加,以及營銷活動。此外,企業指7月份採購活動更加頻繁,並列出了銷售增長、必須建立庫存等因素;採購活動的增長率逾6年最高,庫存量因此大幅攀升。

IHS Markit首席經濟師Bernard Aw表示,基於上季的利好升勢,香港私營經濟甫踏入第三季,便展示了增長的進一步實力。最新PMI數值創近3年新高,反映企業在產出和新訂單

兩方面都有更高增長;而銷往內地的海外銷售獲進一步催谷,這點尤其令人鼓舞。人民幣轉強是推動出口增長的因素之一。

### 企業信心仍然低迷

另一方面,客戶需求雖然好轉,但企業對經營前景的信心度卻更加下滑。調查數據顯示,負面情緒與商業景氣度依然疲弱,憂慮美國再度加息、原材料價格上漲,以及競爭加劇有關。Bernard Aw認為,市場需求雖然好轉,但企業的信心度卻仍然低迷,有關的憂慮可能局限現時升勢的持續發展。