



香港教育大學

The Education University
of Hong Kong

《民間公共財政報告》

香港教育大學香港研究學院 · 2017 年 3 月



關於香港研究學院

香港研究學院成立於 2015 年 7 月，是目前香港大專院校中唯一專門推動香港研究的學院。香港研究學院以「世界香港」為策略方向，從事以香港為中心的國際城市研究，創造和傳遞跨領域的知識，以提升香港的管治和決策水平、改善香港人的生活質素。

歡迎回應

我們歡迎各界對報告書的內容提出評論，為將來進一步的研究作出建議。請將意見電郵至：ahks@eduhk.hk，或以郵遞方式寄往：

新界大埔露屏路 10 號
香港教育大學
E 座 LP2 樓 24 室
香港研究學院

《民間公共財政報告》

	序言	4
	研究簡介	5
第一部分	回顧香港公共財政：從殖民地到特區	6
	(1) 殖民地政府的公共財政管理	7
	(2) 特區政府公共理財的變與不變	11
第二部分	反思香港公共財政：新政府的挑戰	15
	(1) 如何穩定政府收入？	17
	(2) 如何有效管理儲備？	25
	(3) 應否提高稅制公平性？	31
第三部分	共議香港公共財政：政策選項一覽	35
	(1) 收入結構	36
	(2) 儲備管理	37
	(3) 稅制公平性	38
	(4) 預算開放度	39

序言

香港研究學院乃一所多元發展導向的學術單位，既有教學與學習的元素，亦有執行研究項目和推動社會研究的功能。而在後者有關研究的工作，我們又強調學術與社會的聯繫，除追求和推動學術知識的追尋外，亦重視實證研究的應用，以及這對公眾討論、社會政策所能產生之作用。

有見於此，我們除了就學術專題進行深入研究外，也接受政府部門、學術機構、社會團體的委託，對相關的社會現象、議題提供研究支援（如執行社會調查），或顧問服務（如對相關題目進行資料搜集、撰寫顧問報告），希望能為社會上的公眾、政策討論，提供實證的基礎。我們相信擁有實證研究基礎的公眾討論至為重要，因為這可以令社會上不同意見的交流，建立在說理和尋求相互理解的基本原則之上，這有助尋求共識，解決問題。而香港社會研究學院作為一個學術單位，有責任積極回饋社會，運用知識去豐富公眾討論，推動香港社會發展。

今次我們撰寫和發表這份《民間公共財政報告》，正是希望能夠以學術研究，推進公共政策討論。我們期望日後能夠與更多不同團體合作，推動公共政策研究和討論。

呂大樂教授
香港教育大學香港研究學院總監

研究簡介

研究背景

本報告的研究範圍和研究設計，由香港研究學院全權決定和負責；報告完成後，由香港研究學院其網站向公眾發布。

研究資料

除特別註明外，本報告內採用之所有數據均來自特區政府網頁(包括財政司司長辦公室、財經事務及庫務局、庫務署、稅務局、政府統計處及香港金融管理局等等)。

研究團隊

首席研究員：方志恒博士 (香港教育大學香港研究學院副總監)
副研究員：李家文博士 (香港教育大學香港研究學院研究統籌主任)
研究員：周日東先生 (香港教育大學香港研究學院高級研究助理)

研究經費

本報告的研究經費，來自香港研究資助局「傑出青年學者計劃」的項目資助 (項目名稱：《應用開放預算調查方法：香港、澳門和台灣的比較研究》/ 項目編號：28601415)，謹此鳴謝。

第一部分

回顧香港公共財政：從殖民地到特區

(1) 殖民地政府的公共財政管理

(i) 審慎理財

自殖民地時期以來，香港政府已奉行審慎理財 (Financial prudence) 原則，歷任財政司均遵照此理財哲學，去管理香港的公共財政。¹

審慎理財傳統之所以形成，可追溯到倫敦管理殖民地的策略。由於大英帝國幅員廣大，倫敦一貫要求各殖民地政府嚴格控制開支，並在財政上做到自給自足和平衡預算，以免加重倫敦的財政負擔²；香港作為英國在遠東的重要殖民地，也毫不例外地建立了審慎理財的預算管理傳統。³ 《殖民地規例》(Colonial Regulations) 就明文規定，香港政府必須審慎理財、量入為出 (Living within means)；而在 1958 年以前，香港政府就需要將周年預算 (Annual Estimates) 和追加撥款 (Supplementary provisions)，提交予倫敦殖民地部審批。這些制度安排，促使歷任港督和財政司都必須嚴格管理預算，並由此確立了香港政府的審慎理財傳統。⁴ 總體來說，殖民地政府的審慎理財傳統，包括了以下的原則：⁵

- 力求實現平衡預算 (The practice and policy of balanced budgets)；
- 保持足夠財政儲備 (The maintenance of fiscal reserves)；
- 極力避免公共債務 (The almost complete avoidance of any public debts)；
- 避免用盡撥款開支 (Habitual underspending by government departments)；
- 保守的收入預測 (Conservative revenue estimating)；
- 政府內部的節約文化 (A widespread economy ethic throughout government)；
- 杜絕預算過程中的加碼要求 (Absence of inflated requesting in budget process)；
- 力求避免中央規劃 (A general aversion to central planning)；及
- 每任財政司平均在位十年，以保持政策穩定 (An average ten year tenure of office for each Financial Secretary, which creates a climate of stability)。

¹ Tang Shu-hung (1997), *Budgetary guidelines and fiscal performance in Hong Kong* (International Journal of Public Sector Management, Volume 10, Issue 7, 1997) page 547 – 571.

² 鄧樹雄。2003。《香港公共財政史(1949/50-1979/80)》。香港：香港浸會大學。

³ Scott, Ian. 2010. *The Public Sector in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press, pp.152.

⁴ Rabushka, Alvin. 1976. *Value for Money: the Hong Kong Budgetary Process*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, Chapters 1 and 2.

⁵ Rabushka, Alvin. 1976. *Value for Money: the Hong Kong Budgetary Process*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, pp.4.

(ii) 財政自主

殖民地時期的公共財政管理，除了審慎理財原則，另外一個重要課題是香港政府財政自主 (Financial autonomy) 的逐步建立。

如前所述，《殖民地規例》要求香港政府需要將周年預算，事先提交予倫敦殖民地部審批。除了周年預算外，香港與其他英國殖民地及英聯邦自治區，均屬於英鎊區成員，而倫敦規定了香港政府需要將儲備，兌換為英鎊儲存。在殖民地時期，大部分時間香港都並非完全自主管理公共財政，在預算制定和儲備管理上，香港一直受到倫敦不同程度的制約。

直到第二次世界大戰後，香港政府才從倫敦手上，逐步取得財政自主權。其中，1958 年在香港公共財政史上，是別具意義的一年。由該年起，倫敦授權港府全權自行制定周年預算和追加撥款，而毋須再提交予倫敦殖民地部審批；香港自此可以完全自行決定各種社會投資項目和稅收政策，不再受倫敦制約。⁶ 到了 1972 年，香港脫離英鎊區，港府可完全自主管理外匯儲備。至此，香港已經建立了完全獨立自主的公共財政體系。⁷ 有趣的是，香港政府在取得完全的財政自主權後，依然沿用和緊守一貫的審慎理財傳統。⁸

(iii) 財政司的角色

在殖民地時代，儘管在憲制架構上港督 (Governor) 握有近乎獨裁者的權力，同時領導行政機關、立法機關和軍事機關(港督身兼政府首長、立法局主席和駐港英軍總司令三個角色)，但在公共財政體系的實際運作上，財政司 (Financial Secretary) 的角色至為關鍵。

財政司在殖民地的權力架構下，居於港督和布政司 (Chief Secretary) 之下，是排名第三的政府官員；但在公共財政管理上，財政司的影響力卻比港督和布政司猶有過之，在決定政府開支上擁有近乎獨斷的權力。⁹ 財政司的影響力，無疑與殖民地的審慎理財傳統有密

⁶ Goodstadt, Leo F. 2009. *Uneasy Partners: The Conflict Between Public Interest and Private Profit Interest in Hong Kong*, Hong Kong: Hong Kong University Press, Chapter 6.

⁷ Tang Shu-hung. 1997. "Budgetary guidelines and fiscal performance in Hong Kong". *International Journal of Public Sector Management*, Volume 10, Issue 7, 1997, 547 – 571.

⁸ Rabushka, Alvin. 1976. *Value for Money: the Hong Kong Budgetary Process*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, pp.34-35.

⁹ Rabushka, Alvin. 1976. *Value for Money: the Hong Kong Budgetary Process*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, pp.54.

切關係。由於倫敦視審慎理財為殖民地的基本要務，財政司作為負責預算管理的政府官員，就順理成章扮演了政府錢包看管人 (Guardian of public purse) 的角色，而歷任港督往往都將財政大權下放予財政司，讓其全權監管政府開支和主導預算制定；在這個權力架構下，財政司甚至可以用審慎理財之名，透過控制政府的開支撥款和審核各政策項目的財務安排，介入各政策科 (Policy Branches) 的政策制定。¹⁰ 正因如此，殖民地時期的財政司，往往被視為政府總部內最核心的決策者 (Key policy-maker)；而財政司轄下的財務科 (Finance Branch)，則視為最具權勢的政策科 (All-powerful policy branch)。¹¹ 1960 年代時甚至有傳言，財政司郭伯偉 (John Cowperthwaite) 拒絕了晉升布政司的機會，因為他認為布政司的職位權力有限，反不如財政司的權力般來得明確和獨立。財政司在公共財政體系的影響力，由此已可見一斑。¹²

當然，不能忽略的一點，是香港在殖民地時期內，大部分時間都不存在選舉政治和政黨政治(在 1980 年代以前，立法局全部議席都由港督委任)。由於殖民地政府透過委任制控制了立法過程，立法機關幾近於行政機關的橡皮圖章；以財政司為首的財金官員，才能在沒有太多外部制約的情況下，全面主導預算管理。¹³ [圖 1.1]

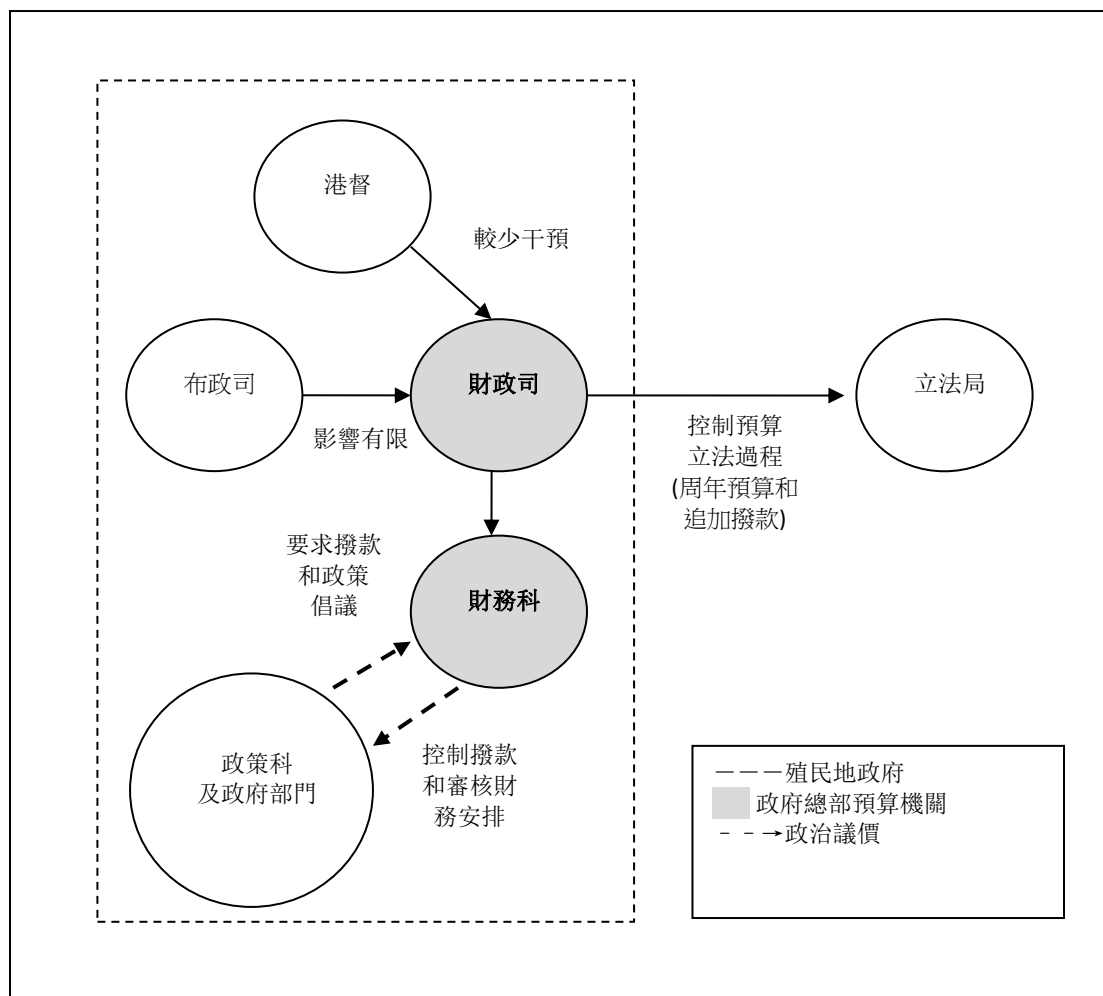
¹⁰ Cheung, Anthony. 2006. "Budgetary Reforms in Two City States: Impact on the Central Budget Agency in Hong Kong and Singapore". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 72, Issue 3, 341 – 361.

¹¹ Rabushka, Alvin. 1976. *Value for Money: the Hong Kong Budgetary Process*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, pp.55-57 and 64.

¹² Cheung, Anthony. 2006. "Budgetary Reforms in Two City States: Impact on the Central Budget Agency in Hong Kong and Singapore". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 72, Issue 3, 341 – 361.

¹³ Fong, Brian C.H. 2015. "The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 81, Issue 1, 134-157.

圖 1.1：殖民地時期的預算政治過程



資料來源：Fong, Brian C.H. 2015. "The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR" . *International Review of Administrative Sciences*, Volume 81, Issue 1, 134-157.

(2) 特區政府公共理財的變與不變

(i) 公共財政管理架構

從憲制架構上看，《基本法》幾近完全延續了殖民地時期的公共財政管理框架 (Public finance management framework)，包括審慎理財原則和財政自主安排。

首先，《基本法》第 107 條和 108 條，就全面吸納了殖民地時期審慎理財的主要精神。第 107 條規定「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」、第 108 條則要求「香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項」，這兩條條文實際上就把殖民地時期歷任財政司奉行的預算管理原則，包括量入為出、平衡預算、控制開支增長、低稅制等理念，提升至憲制條文的層次，一方面是要確保審慎理財這個香港經濟賴以成功的因素，能夠在主權移交後得以延續；另一方面亦是要確保在政制逐步民主化的情況下，不會出現福利主義和高稅制，以回應北京和工商界的憂慮。¹⁴

另外，《基本法》第 106 條，則將殖民地時期香港的財政自主，全盤地延續到特區時期。《中英聯合聲明》第三條第八款(香港特別行政區將保持財政獨立。中央人民政府不向香港特別行政區徵稅)，以及附件一第五條(香港特別行政區自行管理財政事務，包括支配財政資源，編製財政預算和決算。香港特別行政區的預決算須報中央人民政府備案。中央人民政府不向香港特別行政區徵稅。香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共賬目的審計等制度，予以保留)，都分別清楚界定了香港在主權移交後，可享有全面的財政自主權。《基本法》第 106 條將條文具體寫成「香港特別行政區保持財政獨立。香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。中央人民政府不在香港特別行政區徵稅」，從而確保了香港在主權移交後，可以延續殖民地時期享有的全面財政獨立。¹⁵

¹⁴ 鄧樹雄。2004。《香港特區行政區的財政獨立：〈基本法〉相關條文的研究》。香港：香港浸會大學。

¹⁵ 鄧樹雄。2004。《香港特區行政區的財政獨立：〈基本法〉相關條文的研究》。香港：香港浸會大學。

(ii) 預算政治過程

儘管《基本法》繼承了殖民地時期的審慎理財原則和財政自主安排，但特區時期的預算政治過程 (Budgetary politics)，則明顯有所變化。

首先，是政府內部的預算過程變化甚大，當中主權移交前後實行的各項公共財政改革，都直接或間接地削弱了財政司司長的主導地位。首先是自 1994 年起，引入了高層資源會議 (Star Chamber) 的安排。高層資源會議由布政司 / 政務司司長及財政司 / 財政司司長共同主持 (Co-chair)、公務員事務司 / 公務員事務局局長和庫務司 / 財經事務及庫務局局長則擔任成員，負責在政府內部的周年資源分配工作 (Resources allocation exercise) 上，審批和撥款予各政策局和部門提出的新政策措施。高層資源會議的引入，在制度上首次讓布政司 / 政務司司長有機會正式介入預算制訂，弱化了財政司 / 財政司司長以往的主導角色。¹⁶ 其次，是政策科 / 政策局的財政自主度逐步增加。1994 年，殖民地政府已在各個政策科，成立了資源管理組 (Resources management unit)，讓政策科有較大權力自行管理財政。到了 2002 年，時任財政司司長的梁錦松，引入了經營開支封套 (Operating expenditure envelope) 和一筆過預算 (One-line budget) 的改革，授權各政策局局長在開支上限內，可以自由和靈活調配其轄下各政策範圍資源的權力，財政司司長和庫務科從此只能作宏觀財政管理 (Marco-financial control)，而不能再介入各政策局和部門內部的微觀財政管理 (Micro-financial control)。¹⁷ 最後，特首積極介入和參與預算管理，也與殖民地時期港督放權予財政司的做法，明顯有所不同。董建華和梁振英兩名特首，都先後將施政報告和預算案的制訂程序合併，並縮短兩份重要文件的發表時間差距(將施政報告由殖民地時期的 10 月改至 1 月，預算案則在 2 月發表)，以全面主導政策制定和資源分配過程。特首的積極介入和參與，都顯示了現時政府內部的預算過程，已不再是由財政司司長完全主導，權力架構變得更為分散。¹⁸

¹⁶ Cheung, Anthony. 2005. *Budgeting for Results or Budgeting for Politics: Budget Reforms, Fiscal Stability and Distributional Politics in Hong Kong Re-examined*. A paper presented in the 61st Congress of the International Institute of Public Finance Jeju, Korea, 22 to 25 August 2005

¹⁷ Cheung, Anthony. 2006. "Budgetary Reforms in Two City States: Impact on the Central Budget Agency in Hong Kong and Singapore". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 72, Issue 3, 341 – 361.

¹⁸ Fong, Brian C.H. 2015. "The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 81, Issue 1, 134-157.

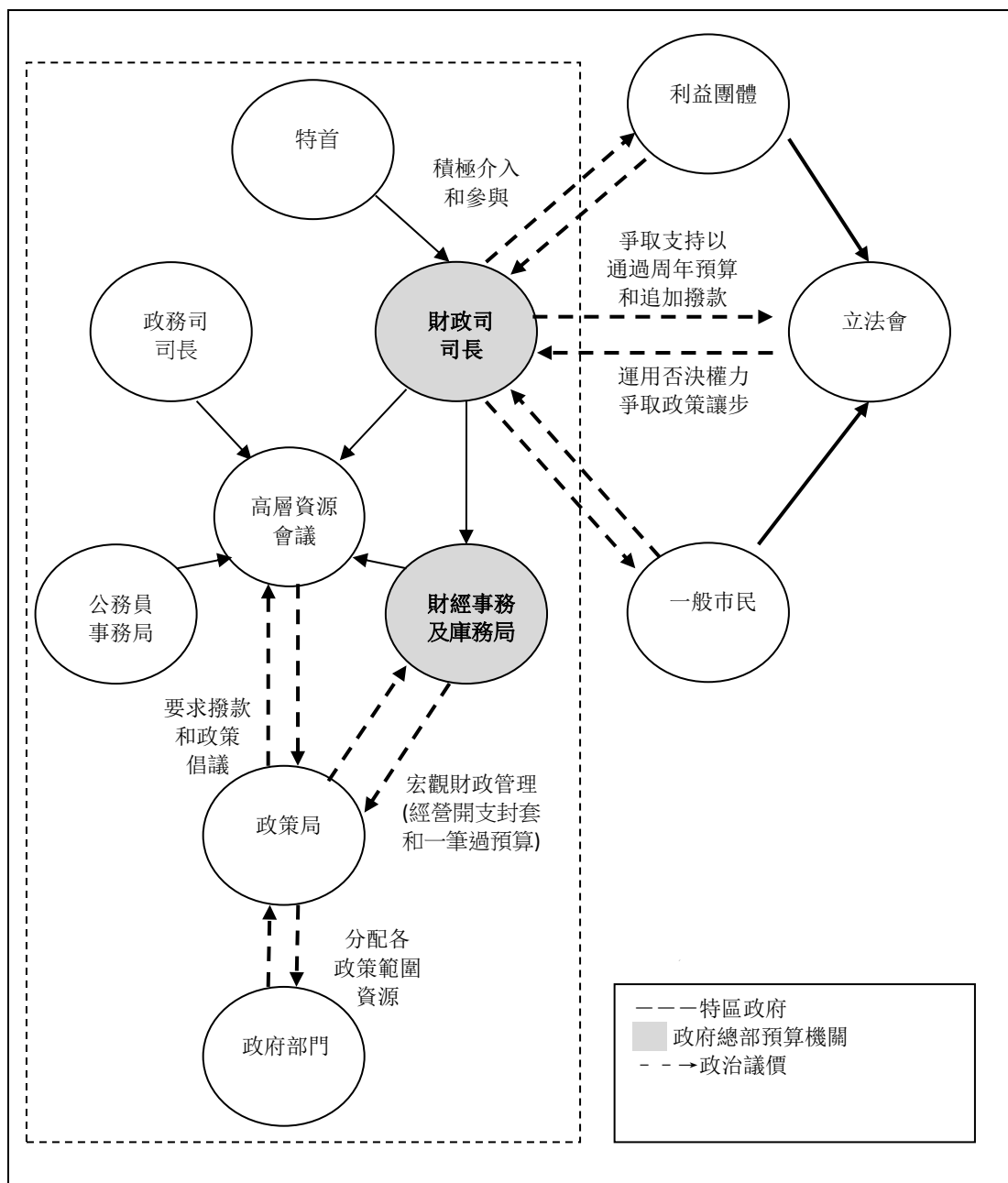
此外，外在政治環境的變化，亦令整個預算政治過程，與殖民地時期有所不同。當中最關鍵的變化，自然是由 1991 年起立法局 / 立法會逐步擴大地區直選議席，帶來了選舉政治和政黨政治的興起。當行政機關不能依靠委任制控制立法機關後，以財政司 / 財政司司長為首的財金官員，就無法再主導預算立法過程，而必須透過遊說解釋、談判協商、修訂讓步等不同方式，以爭取議員支持通過周年預算和追加撥款。¹⁹ 整過預算政治過程遂由殖民地時期的公務員全面主導模式，逐步滲入了各大政黨和利益團體競逐資源的元素。²⁰

總括來說，儘管《基本法》延續了殖民地時期的公共財政管理架構(包括審慎理財原則和財政自主安排)；但由於政府內部預算管理改革和外在政治環境的演變，特區時期的預算政治過程，則比殖民地時期來得多元和分散。[圖 1.2]

¹⁹ Ma Ngok. 2007. *Political Development in Hong Kong: State, Political Society and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 111.

²⁰ Fong, Brian C.H. 2015. "The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 81, Issue 1, 134-157.

圖 1.2 : 特區時期的預算政治過程



資料來源 : Fong, Brian C.H. 2015. "The politics of budget surpluses: the case of China's Hong Kong SAR" . *International Review of Administrative Sciences*, Volume 81, Issue 1, 134-157.

第二部分

反思香港公共財政：新政府的挑戰

公共財政是一門就政府收入及開支活動進行分析的學科 (analysis of taxing and spending activities of government)。²¹ 預算案並不是一盤流水帳，而是政府最重要的政策文件，因為預算的開支部分，告訴我們誰人可從政策得益 (The expenditure side of the budget shows who gets what)；預算的收入部分，則告訴我們誰人負責付鈔 (The revenue side of the budget shows who pays the costs)。²² 事實上，政府制訂公共政策，最終都歸結到公共資源的分配和再分配問題上。

2016 年 12 月 9 日，現任特首梁振英召開記者會，宣布因為家庭原因，放棄尋求連任。2017 年 7 月 1 日誰人會入主禮賓府，現階段尚未明朗。但無論誰人出任新特首，新政府都必須處理好公共財政的挑戰——誰人從政策得益？誰人負責付鈔？公共資源如何分配和再分配？這些都是新政府制訂公共政策時，所不能迴避的關鍵問題。

具體而言，新政府必須有效應對三個公共財政挑戰，包括：

- (1) 如何穩定政府收入？
- (2) 如何有效管理儲備？
- (3) 應否提高稅制公平性？
- (4) 應否提高預算開放度？

²¹Rosen, Harvey S. 2005. *Public Finance*, 7th Edition, Boston: McGraw-Hill/Irwin, page 4.

²²Dye, Thomas R. and Zeigler, L. Harmon. 2005 *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics*, 14th Edition, Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, page 254.

(1) 如何穩定政府收入？

自殖民地時代以來，香港政府一直奉行低稅政策 (low tax policy)，這項原則並且已經被寫成《基本法》第 108 條。而香港作為國際自由港，除了少數應課稅品例如煙草及汽油外，政府對進口貨物並無徵收關稅。現時，香港政府只設有利得稅、薪俸稅及物業稅三種直接稅 (Direct taxes)，其他稅項例如差餉、印花稅、汽車首次登記稅、飛機乘客離境稅、專利稅及特權稅等均為間接稅 (Indirect taxes)。除了各項直接稅及間接稅，地價收入及投資收入每年為庫房帶來巨額收益，則是政府重要的非稅項收入 (Non-tax revenues)。

近年，雖然政府總收入不斷創新高 [圖 2.1]；但新增加的收入，則主要來自地價收入、投資收入及印花稅等波動收入 (Volatile revenues) [圖 2.2]。這些波動收入，往往隨著地產及投資市場狀況大起大落，足以決定財政預算是出現盈餘抑或赤字。以 2001/02 至 2003/04 這三個財政年度為例，政府在這三年間錄得合共 1,650 億元的財政赤字，當中最主要原因，就是地價收入、印花稅及投資收入三項波動收入，在這 3 年間大幅減少約 1,200 億元，金額相當於該三個財政年度超過七成的財政赤字。而 2004/05 後地產及投資市場總體持續向好，三項波動收入保持較高水平，就令政府多次出現巨額盈餘 [圖 2.3]。

圖 2.1：政府總收入佔本地生產總值的百分比(1989/90 至 2015/16)

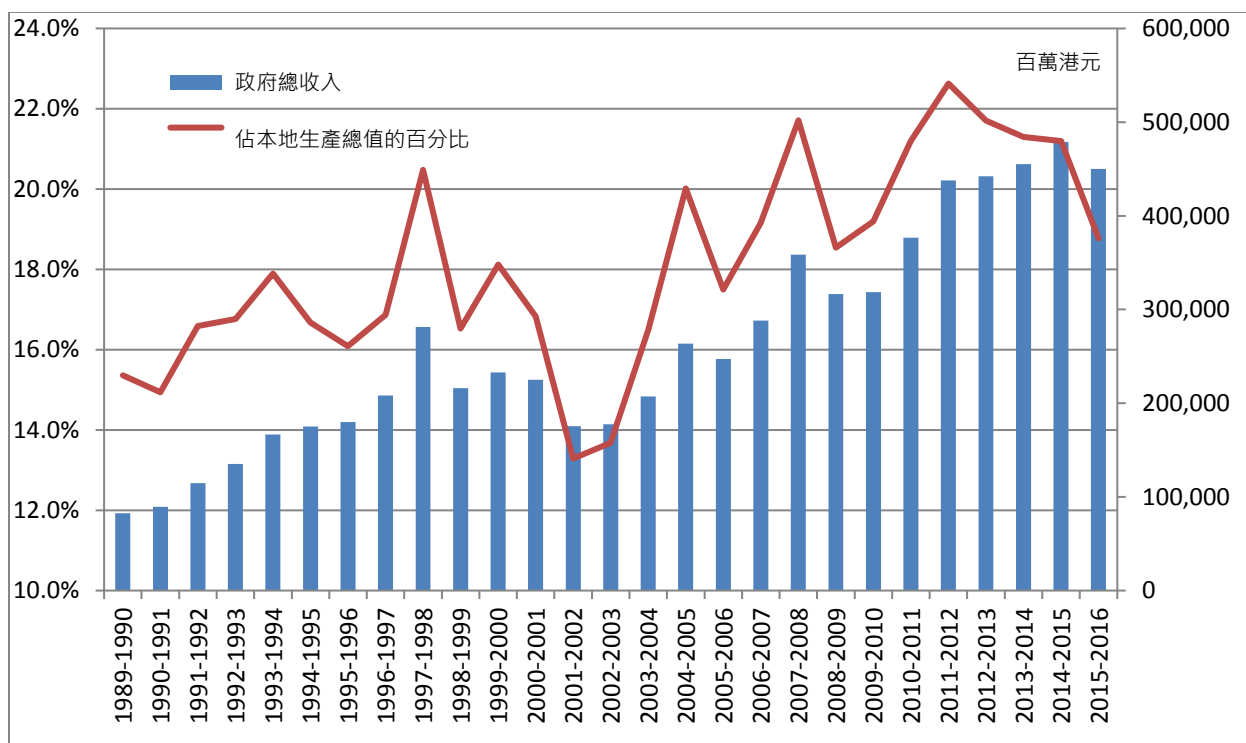


圖 2.2 : 波動收入佔政府總收入的百分比 (1989/90 至 2015/16)

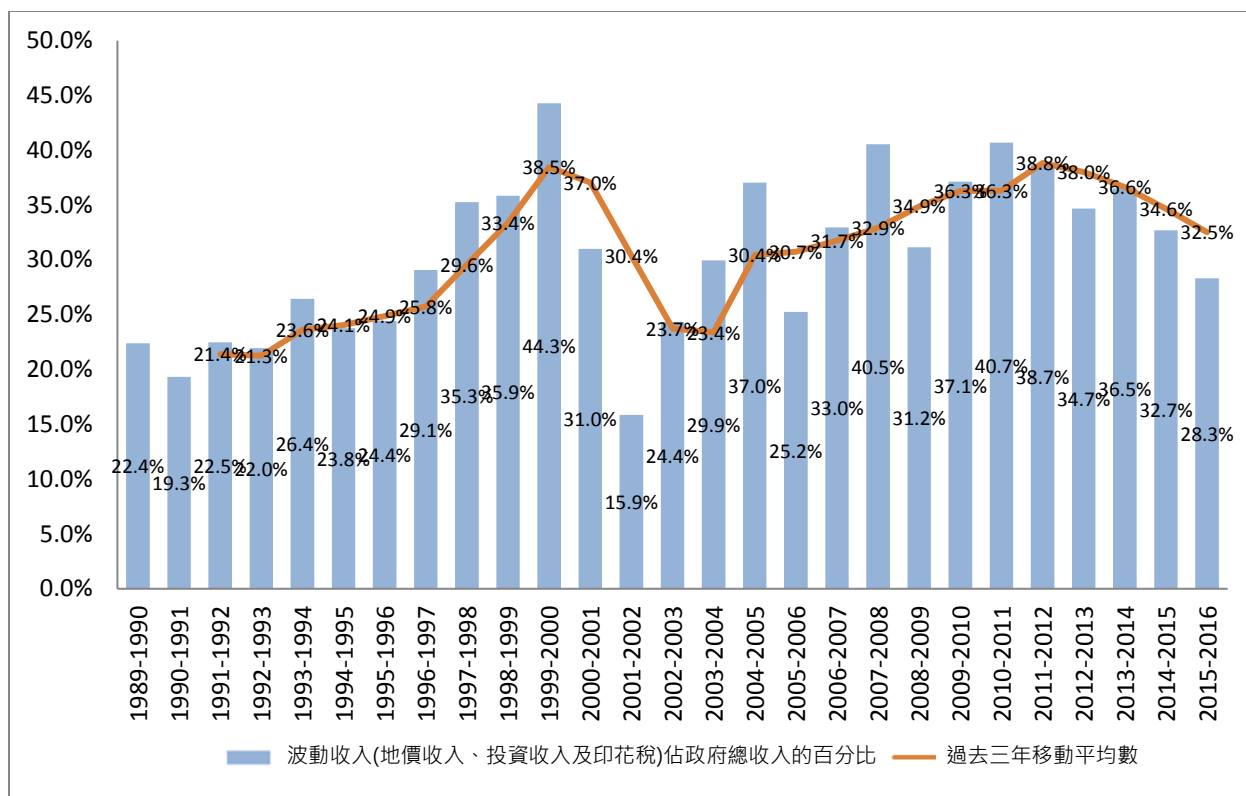
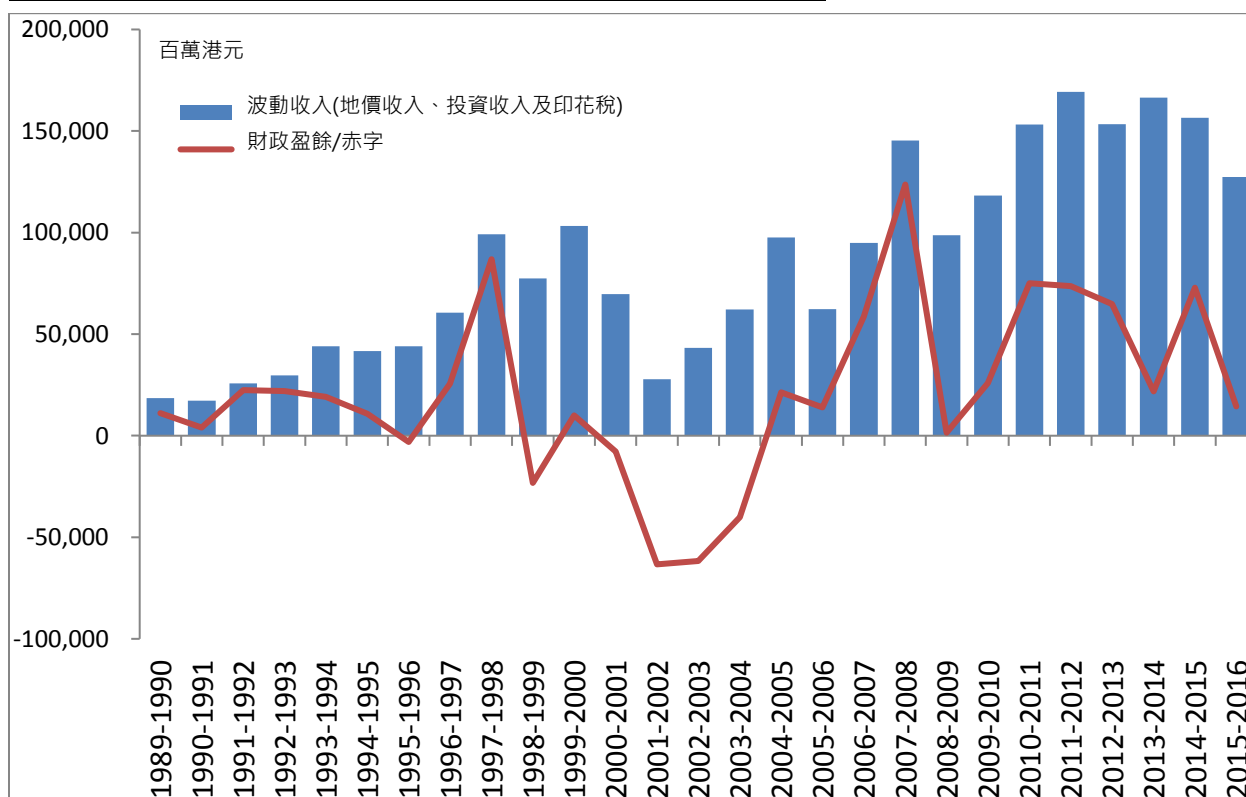


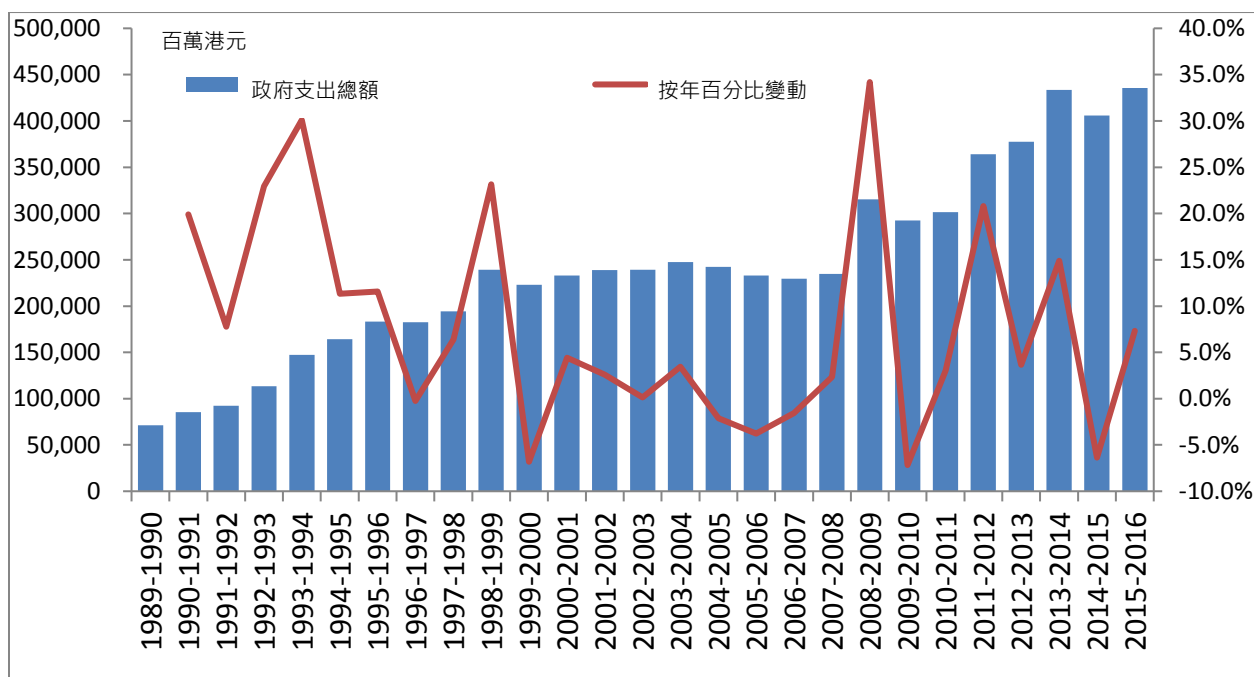
圖 2.3 : 比較波動收入與政府的財政盈餘/赤字 (1989/90 至 2015/16)



當前的公共財政挑戰之一，是如何穩定收入結構，以解決政府在「維持審慎理財原則」與「持續改善公共服務」之間的兩難局面。

由於政府奉行審慎理財，因此在收入波動不定的情況下，政府官員一直嚴控經常開支 (Recurrent expenditure)，即使出現巨額盈餘時亦不例外——因為政府深知，巨額盈餘往往是由波動收入所帶動，因此需要避免因為收入一時增加，而貿然作出長期持續的開支承擔，最終增加政府日後的加稅壓力。²³ 因此，雖然近年政府開支總額 (Total government expenditure) 顯著增加 [圖 2.4 及圖 2.5]，但為了避免經常開支增長過快，政府一直透過增加非經常開支 (Non-recurrent expenditure)，來回應社會改善公共服務的期望(主要見於一次過派糖措施)。這種「以短期開支處理長期問題」的情況，在曾蔭權政府時期最明顯，其間非經常開支急速增長 807.7%，但經常開支卻只緩慢增長 38.4%；到了梁振英政府時期，基本扭轉了「以短期開支處理長期問題」的情況，其間經常開支顯著增加 14.1%，非經常開支則大幅減少 57.2%，儘管各種一次過派糖並未完全消失 [表 2.1、表 2.2 及圖 2.7]。

圖 2.4：政府開支總額的按年百分比變動 (1989/90 至 2015/16)



²³ 財政司司長曾俊華，在 2011 年 4 月 13 日在立法會就《2011 年撥款條例草案》二讀辯論所作的發言，就非常能夠表達港府這種「因為收入波動不定、因此不會輕言增加經常開支」的理財思維：「由於政府收入波動大而支出欠彈性，我們有需要保持穩健充實的財政儲備，以應付經濟周期為社會民生帶來的影響，同時我們要居安思危，應付突如其來的危機。所以，我們不應以一時的收入增加，而作出難以持續的承擔，為將來埋下加稅和削弱競爭力的隱憂。」。全文可參閱：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201104/13/P201104130193.htm>

圖 2.5 : 政府開支總額佔本地生產總值的百分比 (1989/90 至 2015/16)

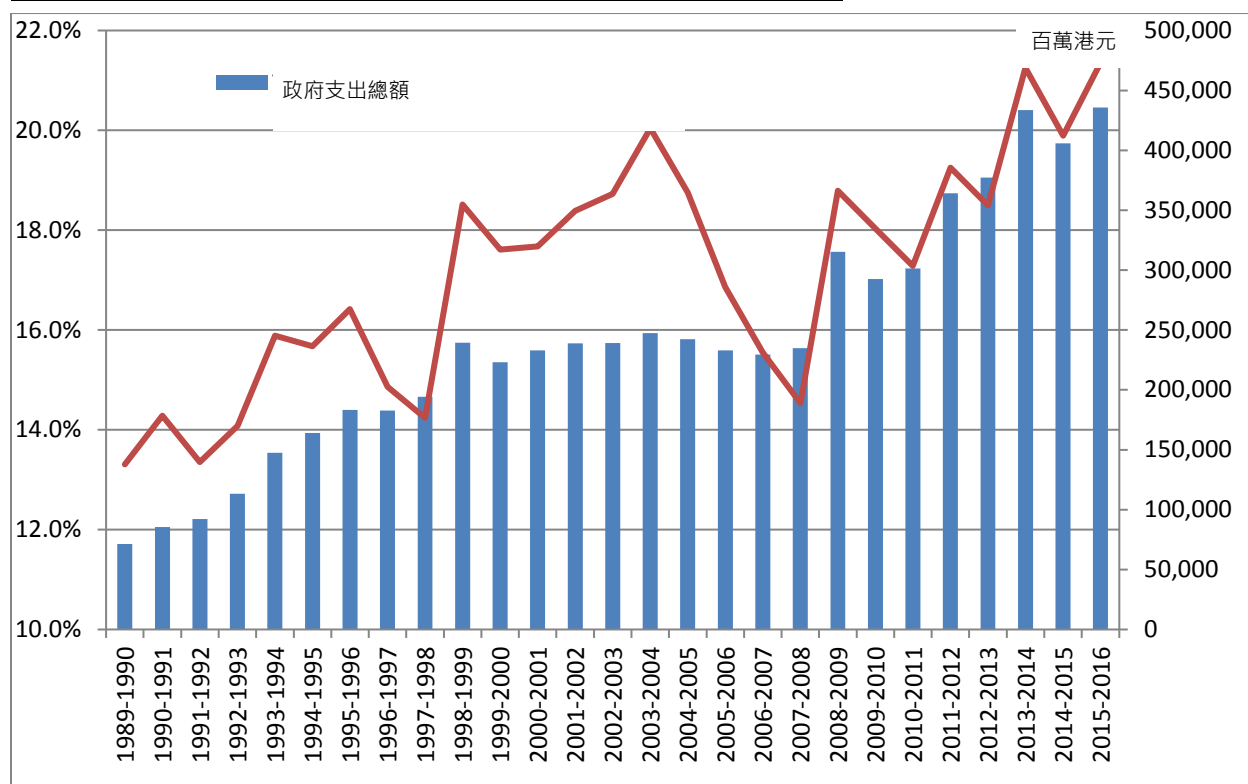


表 2.1 : 曾蔭權政府和梁振英政府的開支結構比較

曾蔭權政府	2006/07 (百萬[港元])	2012/13 (百萬[港元])	變動 (%)
政府總收入	288,014	442,150	+53.5%
政府總開支	229,413	377,324	+64.5%
經常開支總額	189,498	262,321	+38.4%
非經常開支總額	4,475	40,621	+807.7%
非經營開支總額	35,440	74,382	+109.9%
梁振英政府	2013/14 (百萬[港元])	2015/16 (百萬[港元])	變動 (%)
政府收入總額	455,346	450,007	-1.2%
政府開支總額	433,543	435,633	+0.5%
經常開支總額	284,389	324,532	+14.1%
非經常開支總額	53,325	22,833	-57.2%
非經營開支總額	95,829	88,268	-7.9%

註：曾蔭權於 2005 年 6 月 21 日就任特首，首份由其政府主導的預算案為《2006/07 年度財政預算案》；梁振英於 2012 年 7 月 1 日就任特首，首份由其政府主導的預算案為《2013/14 年度財政預算案》。

表 2.2 : 歷年預算案的一次過派糖措施

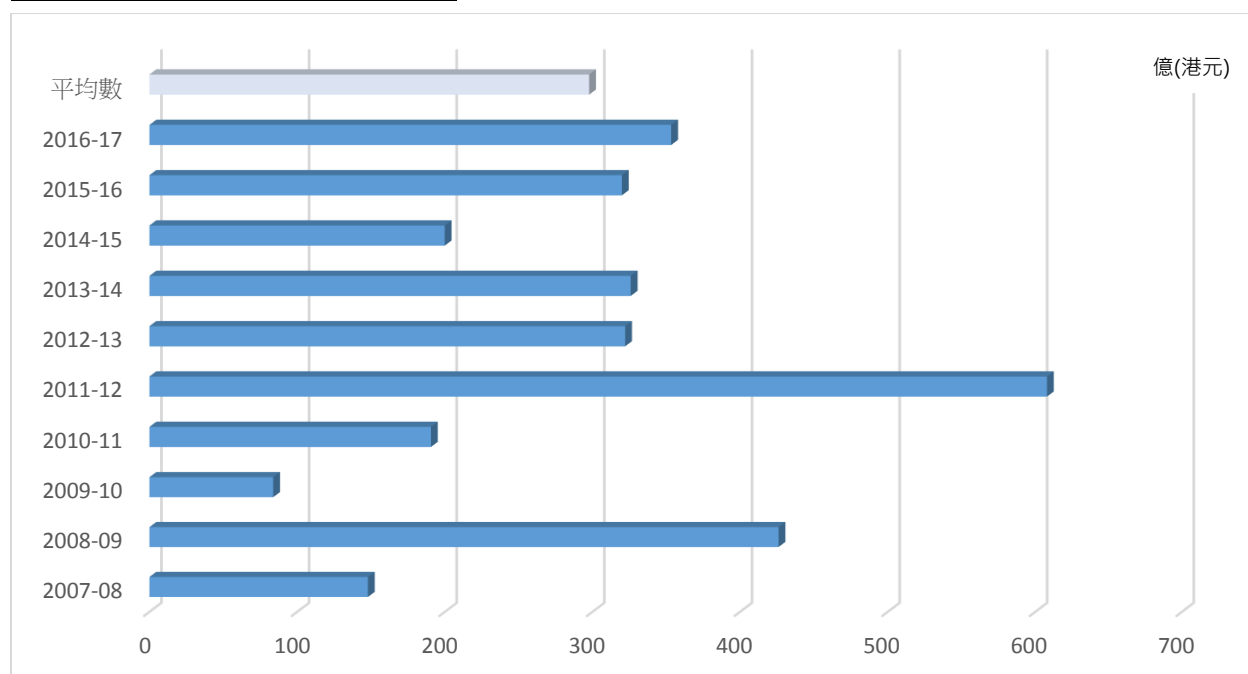
財政年度	一次過派糖措施	涉及金額(億)
2007-08	• 退還薪俸稅，上限為 15,000 元	81
	• 寬免首兩季的差餉	52
	• 綜援、高齡津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	15
總數		148
2008-09	• 寬減薪俸稅，上限為 25,000 元	124
	• 寬減利得稅，上限為 25,000 元	17.3
	• 寬免商業登記費一年	16
	• 寬減物業稅，上限為 25,000 元	6.8
	• 寬免全年差餉	112
	• 向住宅用戶提供 1,800 元電費補貼	43
	• 公屋免租一個月	10
	• 綜援、高齡津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	12
	• 向每名月薪不足 10,000 元人士的強積金戶口一次過注入 6,000 元	85
	總數	
2009-10	• 寬減薪俸稅，上限為 6,000 元	41
	• 寬免首兩季的差餉	42
	• 減收大部分政府物業及土地短期租約 20%的租金	0.83
總數		83.83
2010-11	• 公屋免租兩個月	18
	• 綜援、高齡津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	18
	• 寬減薪俸稅，上限為 6,000 元	45
	• 寬免全年差餉	86
	• 寬免商業登記費一年	18
	• 向每名領取綜援或學生資助的學生，提供 1,000 元津貼	5.7
總數		190.7

財政年度	一次過派糖措施	涉及金額(億)
2011-12	• 向住宅用戶提供 1,800 元電費補貼	47
	• 寬免全年差餉	99
	• 公屋免租兩個月	19
	• 綜援、高齡津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	19
	• 延續短期食物援助計劃	1
	• 寬減薪俸稅，上限為 6,000 元	53
	• 向全港十八歲以上永久性居民發放六千元	370
總數		608
2012-13	• 寬免全年差餉	117
	• 寬減薪俸稅，上限為 12,000 元	89
	• 向住宅用戶提供 1,800 元電費補貼	45
	• 綜援、高齡津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	21
	• 公屋免租兩個月	19
	• 改善短期食物援助服務	1
	• 寬免商業登記費一年	19
	• 寬減利得稅，上限為 12,000 元	11.2
總數		322.2
2013-14	• 寬免全年差餉	116
	• 寬減 2012/13 年度薪俸稅，上限為 10,000 元	84
	• 向住宅用戶提供 1,800 元電費補貼	45
	• 綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	27
	• 公屋免租兩個月	22
	• 改善短期食物援助服務	1
	• 寬免商業登記費	21
	• 寬減 2012/13 年度 75%利得稅，上限為 10,000 元	10
總數		326

財政年度	一次過派糖措施	涉及金額(億)
2014-15	• 寬減 2013/14 年度 75%薪俸稅和個人入息課稅，上限為 10,000 元	92
	• 寬減 2013/14 年度 75%利得稅，上限為 10,000 元	10
	• 寬免首兩季差餉，以每戶每季 1,500 元為上限	61
	• 公屋免租一個月	10
	• 綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	27
總數		200
2015-16	• 寬減 2014/15 年度 75%薪俸稅和個人入息課稅，上限為 20,000 元	158
	• 寬減 2014/15 年度 75%利得稅，上限為 20,000	19
	• 寬免首兩季差餉，以每戶每季 2,500 元為上限	77
	• 綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼人士可獲兩個月額外津貼	55
	• 香港房屋委員會(房委會)和香港房屋協會(房協)出租單位的較低收入住戶免租一個月	11
總數		320
2016-17	• 寬減 2014/15 年度 75%利得稅，上限為 20,000	19
	• 寬免商業登記費	25
	• 豁免一千八百間旅行社一年的牌照費用、豁免二千間酒店和旅館一年的牌照費用及豁免食肆和小販，以及受限制食物售賣許可證一年的牌照費用	1.4
	• 寬減 2015/16 年度 75%薪俸稅和個人入息課稅，上限為 20,000 元	170
	• 寬免全年差餉，以每戶每季 1,000 元為上限	110
	• 綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼人士可獲一個月額外津貼	28
	總數	
歷年總數		2,978.23

資料來源：歷年預算案 (<http://www.budget.gov.hk/2016/chi/previous.html>)

圖 2.7：歷年預算案的一次過派糖措施



資料來源：歷年預算案 (<http://www.budget.gov.hk/2016/chi/previous.html>)

必須指出，從公共財政管理的角度看，曾蔭權政府和梁振英政府的理財手法，其實各有偏執。曾蔭權政府墨守「維持審慎理財原則」，寧願把大量資源投放在效益存疑的各種一次過派糖措施，卻吝嗇於把資源用在「持續改善公共服務」，導致其任內出現「非經常開支增幅遠超經常開支」的荒謬局面；而梁振英政府扭轉了「以短期開支處理長期問題」的謬誤，固然值得加以肯定，但其任內在政府總收入放緩的情況下(正正由於 2014/15 年後地價收入、印花稅及投資收入三項波動收入有所減少)，卻仍然堅持顯著增加經常開支，雖做到「持續改善公共服務」，卻未能充份顧及「維持審慎理財原則」。

畢竟，源自殖民地的審慎理財原則，早已證明有助保持政府財政長期穩健，不可能亦不應該輕易言廢；但與此同時，今天香港面對各種社會問題(貧富懸殊、教育問題、公共醫療等等)，始終離不開透過增加經常開支，去持續改善各項公共服務。而要平衡好「維持審慎理財原則」和「持續改善公共服務」，新政府必先考慮改革政府收入結構，將政府收入波動不定的情況加以處理，方能按審慎理財原則有序地規劃開支，令更多資源可以投放於經常開支項目。

公共財政挑戰：穩定政府收入？

政策方向	具體建議	倡議人 / 團體
成立財政穩定基金，作為收入穩定機制	“設立一套機制管理波動收入(地價收入、投資收入及印花稅)。財政穩定基金以過去七年波動收入佔本地生產總值的平均百分比為基準，並按好天收埋落雨柴的原理運作。經濟好景時，多賺的波動收入會撥入基金儲存起來；經濟下滑時，便可從基金墊支少收的波動收入。透過這項平滑化操作，政府可以將現時難以預測、大起大落的波動收入，轉變為相對穩定的經營收入。”	新力量網絡 ²⁴
開徵銷售稅，以穩定政府收入	<p>“這稅項帶來穩定而可預測的收入，因為這稅項是按消費開支徵收，而消費開支的波動幅度不像收入或資產價值的波幅那麼大……我們建議在香港實施的是稅率低和稅基廣闊的商品及服務稅。為方便解說起見，在這諮詢文件我們假設商品及服務稅稅率為 5%……建議的商品及服務稅豁免項目為數很少(主要是出口商品及國際服務、金融服務和住宅物業)，而登記起徵點高(建議訂為每年營業額 500 萬元)，因此，大部分中小型企業都無須就這稅項登記。”(曾蔭權政府)</p> <p>“隨著香港人口老化，財政收入不穩定的問題特別令人關注……為緊守財政紀律及維持一個健康及可持續的財政制度，本會建議政府應繼續開展研究並探討如何擴闊香港的稅基及降低財政收入波動性。擴闊稅基的研究不應局限於銷售稅、營業收入消費或類似稅種，而應延伸至其它已發展經濟體系中徵收的更新穎和有效稅種(例如社會保障徵費及醫療徵費)。”(香港稅務學會)</p>	曾蔭權政府 ²⁵ 、 香港稅務學會 ²⁶

²⁴新力量網絡。2013。《2013 年度香港公共財政評估報告：以新思維 重整公共財政》。香港：新力量網絡。

²⁵財經事務及庫務局。2006。《擴闊稅基 促進繁榮 最佳方案齊商定-諮詢文件》。香港：香港政府。網址：<http://www.taxreform.gov.hk>

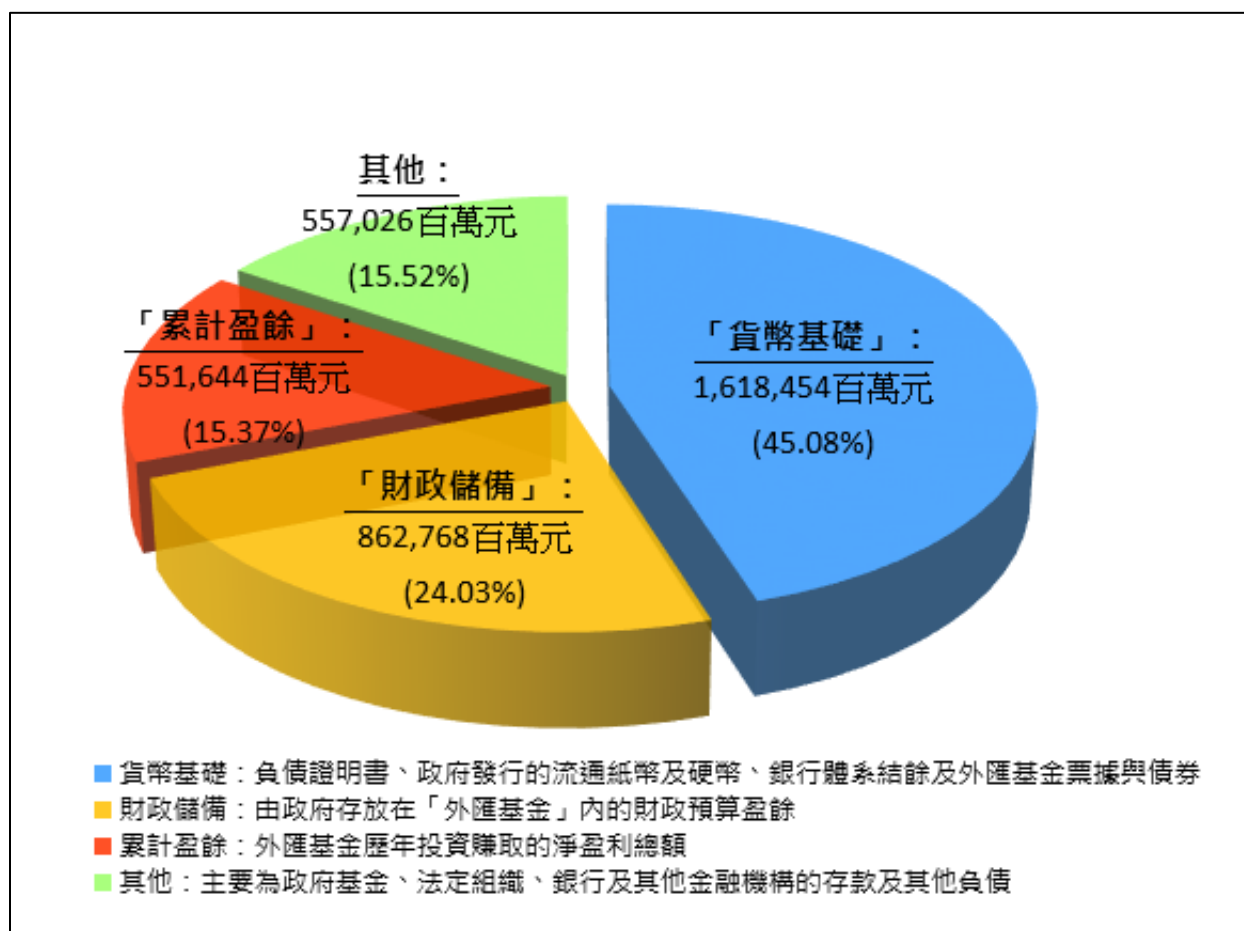
²⁶香港稅務學會。2016。《有關於 2016/2017 年》。香港：香港稅務學會。網址：

http://www.tihk.org.hk/v2/getfile/index/action/download/type/download/name/122_ct.pdf/file_name/TIHK%202016-17%20Budget%20Proposals_CHI%20summary.pdf

(2) 如何有效管理儲備？

香港政府到底有多少儲備？這是社會常常討論、卻往往說不清的一個問題。基本上，香港政府的儲備可以分成三個部分，包括財政儲備 (Fiscal reserves)、貨幣基礎 (Monetary base)、外匯基金累計盈餘 (Exchange Fund accumulated surplus)，這些資產全部存放在外匯基金，由金融管理局負責管理。截至 2016 年 11 月 30 日的最新官方數字，外匯基金總賬面資產達 35,898 億元，但當中約 16,184 億元貨幣基礎，屬於金融管理局的貨幣負債，政府不能隨便動用；扣除貨幣基礎及其他負債後，政府真正擁有並理論上可自由動用的資產，主要為 8,627 億元的財政儲備及 5,516 億元外匯基金累計盈餘，合共約 14,143 億元 [圖 2.8]。

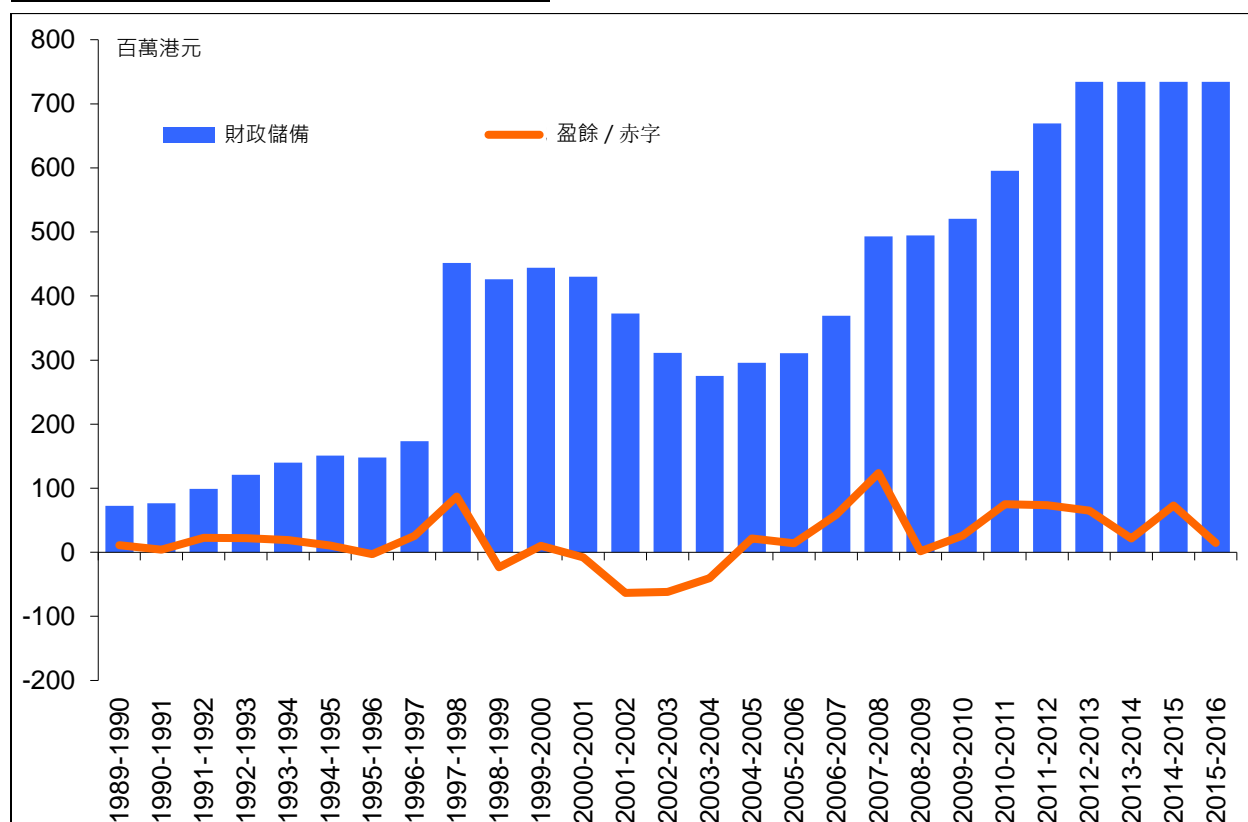
圖 2.8：香港政府的儲備組合



資料來源：金融管理局。2016。《外匯基金資產負債表摘要及貨幣發行局帳目》。2016 年 12 月 30 日。網址：<http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-releases/2016/20161230-4.shtml>

其中，財政儲備指歷年財政預算的累積盈餘，由一般收入帳目和八個特定用途基金²⁷的累積結餘組成，是市民一般所理解的政府儲備。自 1980 年代以來，由於香港政府大部時間都能夠實現平衡預算甚至預算盈餘，財政儲備得以逐年增加。而 1997/98 年度近 2,000 千億元的土地基金轉交予特區政府後，更加令財政儲備大幅增加。整體來說，過去三十年政府的財政儲備普遍呈現上升趨勢——唯一例外是 2000/01 至 2003/04 共四個財政年度間，政府連續數年出現財政赤字，因而導致財政儲備一度顯著減少。而自 2004/05 年度起，由於經濟強勁增長、以及股票和地產市場持續暢旺，政府收入大幅增加，多次錄得破紀錄的財政盈餘，財政儲備於是屢創新高 [圖 2.9]。

圖 2.9：政府財政儲備 (1981/82 至 2015/16)



如果將政府現時財政儲備，分別與本地生產總值及政府開支水平進行比較，就會發現近年政府的財政儲備一直處於高位水平——2015/16 財政年度政府「財政儲備」的水平，相等於本地生產總值的百分之三十五 [圖 2.10]；2015/16 財政年度財政儲備的水平，相等於 20 個月的政府開支 [圖 2.11]。

²⁷即資本投資基金、基本工程儲備基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金和獎券基金。

圖 2.10 : 政府財政儲備 VS 本地生產總值 (1989/90 至 2015/16)

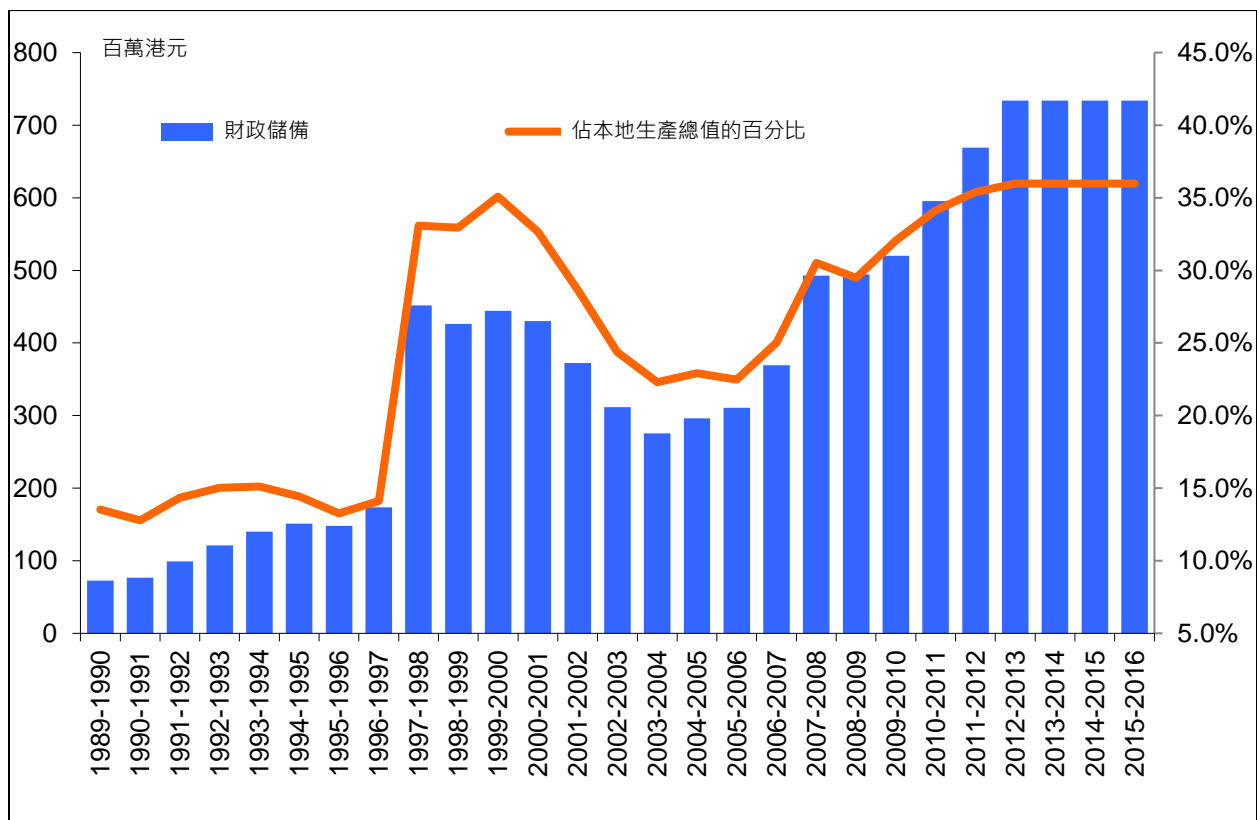
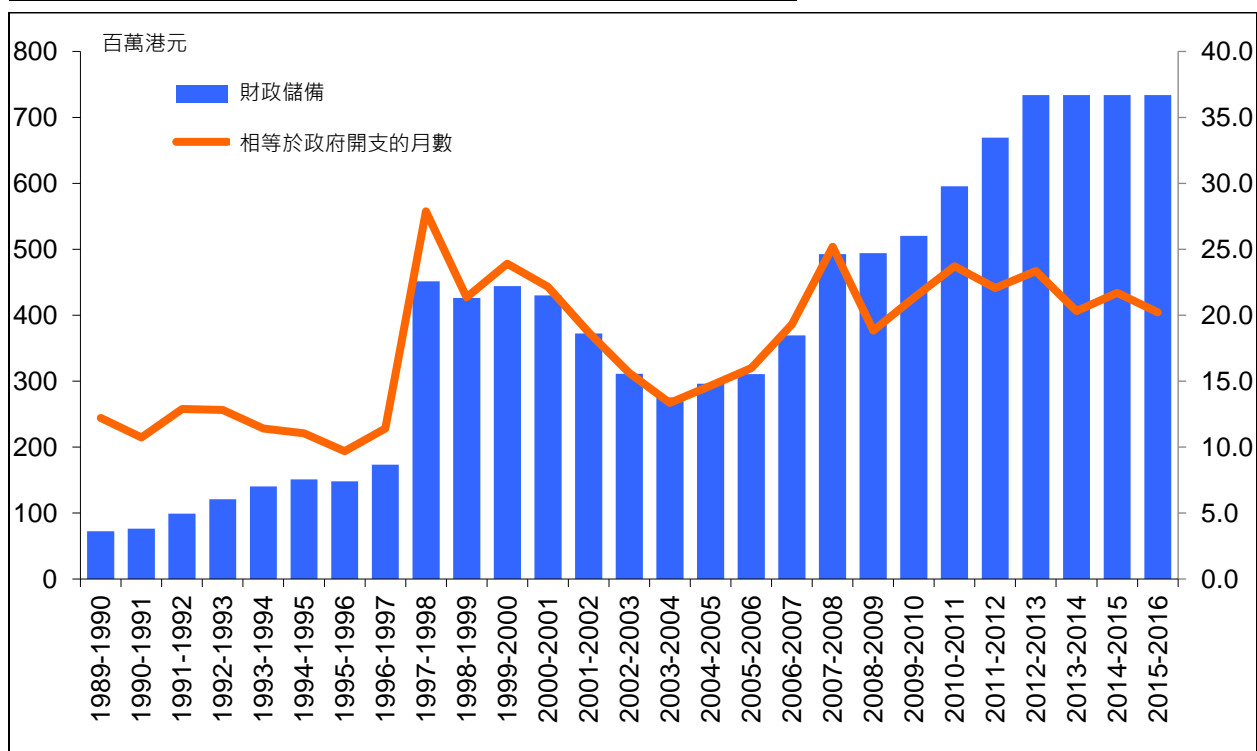


圖 2.11 : 政府財政儲備 VS 政府開支的月數 (1989/90 至 2015/16)



當前的公共財政挑戰之二，是就何謂「財政儲備的適當水平」建立社會共識，以確保公共資產的運用符合市民期望。

一直以來，政府都未能就「財政儲備的適當水平」，提出一套足以取信於市民的說法。過去，政府曾經提出財政儲備有四大功能，包括：²⁸

- (一) 應付日常財政運作需要，讓政府有足夠資金應付日常的現金流量；
- (二) 作突發和緊急用途，讓政府有足夠資源保持開支相對平穩，以抵消經濟波動及全球突發事件對公共財政的影響；
- (三) 穩定金融體系，財政儲備存放於外匯基金，以鞏固公眾對香港貨幣和金融穩定的信心；及
- (四) 提供投資收入，財政儲備由金融管理局集中投資，為政府提供一項重要收入來源。

但上述說法，只涉及儲備管理的政策原則，卻未有清晰界定所謂四項功能的實際所需金額。到了 2014 年 3 月，政府發表《長遠財政計劃工作小組報告》，²⁹ 研究政府的長遠財政規劃以至儲備管理，推算出由於人口老化和經濟放緩，結構性赤字問題將於 7 至 15 年內出現，而在結構性赤字問題出現後，財政儲備在大約 10 年內將會耗盡；因此工作小組建議政府設立儲蓄計劃，以土地基金為基礎、再加上每年財政盈餘的一部分設立未來基金 (Future Fund)，希望透過長線投資爭取更高回報。2016 年 1 月 1 日，政府正式以行政方式設立了未來基金，將 2,200 億元土地基金作為未來基金的首筆資金，並注入 2015/16 年度財政盈餘的三分之一。

²⁸可參閱：立法會秘書處。2010。《資料便覽：外匯基金及財政儲備的管理》。香港：立法會秘書處。網址：<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/sec/library/0910fs16-c.pdf>；曾俊華。2011。《動議二讀〈二〇一一年撥款條例草案〉的演詞》，第 57 – 62 段。香港：政府物流署。網址：<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/speech.html>

²⁹長遠財政計劃工作小組在 2013 年 6 月成立，由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，包括庫務署署長、政府經濟顧問等官方委員，以及經濟學者和稅務專家等非官方委員。工作小組的成員名單和報告全文，可參閱財經事務及庫務局網址：<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/working-group-on-longterm-fiscal-planning.htm>

由發表《長遠財政計劃工作小組報告》、到決定成立未來基金，政府試圖透過財政推算，去建立一套「結構性財赤」論述，以說服市民為何要維持(以至增加)龐大儲備。這套「結構性財赤」論述是否合理，固然有待各方學者專家進一步討論 [表 2.3]，但當中最根本的問題，在於整個決策過程欠缺公眾參與——政府從來沒有就《長遠財政計劃工作小組報告》以及成立未來基金的建議，進行公開和正式的公眾諮詢程序；隨後更加以行政方式，在沒有經過立法會的任何討論和正式審批的情況下，就由財政司司長自行決定撥出以千億計的土地基金和財政盈餘來成立未來基金。

政府儲備是公共資產，而不是財金官員的禁臠。而近年社會之所以不時爭論政府儲備水平，正正反映市民期望日益提高，要求直接參與以至決定預算制訂(包括儲備管理)；但政府卻千方百計逃避公眾監察，不但無法就儲備管理建立社會共識，反而引發更多的公眾批評和質疑。新政府必須回應公眾期望，就儲備管理進行公眾諮詢，以建立廣泛的社會共識。

表 2.3：部分學者專家對《長遠財政計劃工作小組報告》的質疑

質疑	徵引	學者專家
報告的推算假設過於簡單，漠視了在人口老化下市場和政府的回應	“經濟學者做過的實證研究發現，長遠來說，人口老化與經濟增長沒有明顯關係，是因為人並非鐵板一塊，長壽健康不單直接提高工人的生產力，更鼓勵工人增加個人教育投資及儲蓄和延遲退休【註：David E. Bloom, David Canning, and Jocelyn E. Finlay. Population Aging and Economic Growth in Asia. (http://www.nber.org/chapters/c8148)】。” “政府開支從來都是可升可跌的東西。回顧歷史，政府的幾個主要開支項目都會在經濟不景、收入減少後作出相應調整，當中又以經營開支中佔比例最高的個人薪酬起落最明顯，由 2000 年代初的超過 500 億元，短短數年減至不到 450 億元。近年福利開支升得急，公務員薪酬開支的增幅亦不慢。小組報告為什麼只考慮政府開支有增無減呢？” (<i>微觀基礎不穩的長遠財政推算</i>)， <i>《信報》</i> ：2014 年 3 月 10 日。	徐家健 (美國克萊姆森大學經濟系副教授)
報告對經濟前景的假設過於悲觀	“(報告)推算出香港的經濟增長將漸趨遲滯，本地的實質生產總值平均每年增長率為 2.8%，比自 1997 年以來的 3.4% 趨勢增長率為低。計算也包括一個較高增長的情境預測 (3.3%) 和一個較低的預測 (2.4%) (見報告摘要第 12 段或報告 2.17 段)。但要留意的是 3.3% 的較高預測，其實只是接近 1997 年以來的 3.4% 趨勢增長率……報告提的較高增長情境應該是基準情境。而報告的基準情境才是較低情境。在這個經濟背景的重新假設下，正如報告摘要第 43 段指出，香港在這個情境不會出現結構性赤字。” (<i>評長遠財政報告 涼粉比通心粉好?</i>)， <i>《明報》</i> ：2014 年 3 月 26 日。	韋志堅 (公共專業聯盟金融專家組召集人、退休銀行董事)

報告忽略香港作為離岸金融中心的經濟特性

“無論大家接受與否，都不能改變內地人在港擁有的資產及進行經濟活動愈來愈多的事實……這些經濟活動的具體反映，就是賣地收入、印花稅、投資收入（統稱為波動收入）及利得稅與日俱增，並大幅跑贏本地生產總值的增長。由於這些經濟活動更多是受內地經濟，而非本地居民所帶動，理論上，就算香港人口老化，本地居民經濟活動減慢而拖低本地生產總值的增長，現時佔政府總收入三分之二的利得稅及波動收入長遠來說將仍受內地經濟增長所推動而繼續增長。換言之，政府的三分之二財政收入與本地經濟的關聯度愈來愈低，人口老化所帶來的「收入減少、開支增加」之說未必站得住腳。”

〈未來基金所為何事？——特區政府究竟有幾多儲備〉，《明報》：2014年2月20日。

何偉立
(新力量網絡理事、對沖基金經理)

公共財政挑戰：改革儲備管理？

政策方向	具體建議	倡議人 / 團體
訂立財政儲備準則，並進行公眾諮詢	“政府應該清晰界定和推算儲備各項主要功能的實際所需金額，包括「應付日常財政運作需要」、「作突發和緊急用途」、「穩定金融體系」及「提供投資收入」。在這個基礎之上，政府應該就財政儲備的適當水平提出明確準則，並進行廣泛的公眾諮詢，以建立一套高透明度、科學化及有公信力的儲備管理制度。”	新力量網絡 ³⁰
建立策略性投資機構 / 成立城市財富基金	“考慮建立策略性投資機構，對有利於香港長遠發展的新興產業作出前期投資，並引導民間資本參與。”(梁振英競選政綱) “研究成立城市財富基金，運用更靈活的投資策略(例如投資有發展潛力的本地、內地，甚至海外企業)，為港人爭取更高的投資回報，為社會提供額外資源，以應付人口老化及其他社會服務開支的需要。”(葉劉淑儀參選政綱)	2012 特首參選人 梁振英 ³¹ 、葉劉淑儀 ³²

³⁰新力量網絡。2013。《2013 年度香港公共財政評估報告：以新思維 重整公共財政》。香港：新力量網絡。

³¹梁振英。2012。《行之正道 穩中求變：行政長官競選政綱》(網址：<http://www.ceo.gov.hk/chi/pdf/manifesto.pdf>)。

³²葉劉淑儀。2012。《行政長官選舉參選人葉劉淑儀 建議參選政綱》(網址：<https://www.reginaip.hk/zh-hk/node/13860>)。

(3) 應否提高稅制公平性？

按學術文獻，稅制公平性 (Taxation equity) 有兩種含意，一是垂直公平性 (Vertical equity)，即負擔能力不同的納稅人，應承擔不同的稅 (Taxing unequals unequally)；二是橫向公平性 (Horizontal equity)，即相同情況的納稅人，應承擔相同的稅 (Taxing equals equally)。³³ 學者普遍認為，橫向公平性相對而言較易處理，因為要確保相同情況的納稅人，不會因個人因素例如種族、宗教及性別等受到差別待遇，一般來說爭議較少；但垂直公平性則極具爭議性，因為儘管不少人會同意「能者多付」的原則，但到底要「多付幾多」才算公平——即累進程度 (Degree of progressiveness) 應設定在甚麼水平——則明顯涉及價值判斷，取決於社會對分配公義 (Distributive justice) 的追求程度。³⁴

從垂直公平性的角度看，現時香港稅制存在一定的累進程度，主要表現在薪俸稅的累進稅率上，³⁵利得稅和物業稅則採用劃一的稅率。香港稅制的垂直公平性是否不足，難有一個完全客觀的標準，但我們可以將香港放置在全球脈絡，與其他比較地區進行比較 [表 2.4]。

表 2.4：香港稅制在全球脈絡

指標(一)：個人入息稅率 (Income tax rate)				
香港	新加坡	全球最高	全球最低	全球平均數
15%	20%	60%	0	28.4%
(全球排名： 33/186)*	(全球排名： 52/186)*	(查德)	(巴哈馬、巴林、 科威特等國家)	
指標(二)：企業稅率 (Corporate tax rate)				
香港	新加坡	全球最高	全球最低	全球平均數
16.5%	17%	50%	0	24.3%
(全球排名： 36/186)*	(全球排名： 37/186)*	(科摩羅群島)	(巴哈馬、巴林、 科威特等國家)	

³³Tresch, Richard W. 2008. *Public sector economics*, New York: Palgrave Macmillan, page 252.

³⁴Musgrave, Richard A. 2002. "Equity and the case for progressive taxation" in Joseph J. Thorndike and Dennis J. Ventry, Jr. (ed.) *Tax justice: the ongoing debate*, Washington, D.C.: Urban Institute Press, page 9-24.

³⁵現時薪俸稅的計算方法有二，一是以累進稅率計算(即首個\$40,000 入息稅率為 2%、第二個\$40,000 入息稅率為 7%、第三個\$40,000 入息稅率為 12%、餘額為 17%)、二是以 15%標準稅率計算，以兩者取較低的稅款額徵收。網址：

<http://www.gov.hk/tc/residents/taxes/taxfiling/taxrates/salariesrates.htm>

指標(三)：營商總稅率 (Total tax rate)				
香港	新加坡	全球最高	全球最低	全球平均數
22.9%	19.1%	216.5%	8.5	40.6%
(全球排名： 26/189)*	(全球排名： 17/189)*	(科摩羅群島)	(瓦努阿圖)	
指標(四)：稅務負擔佔本地生產總值的百分比 (Tax burden as percentage of GDP)				
香港	新加坡	全球最高	全球最低	全球平均數
15.7%	13.8%	318.1%	0.7	22.8%
(全球排名： 60/186)*	(全球排名： 43/186)*	(東帝汶)	(科威特)	
指標(五)：政府開支佔本地生產總值的百分比 (Government expenditure as percentage of GDP)				
香港	新加坡	全球最高	全球最低	全球平均數
17.6%	18.2%	110.5%	12.7	33.8%
(全球排名： 15/186)*	(全球排名： 18/186)*	(東帝汶)	(剛果)	

*全球排名由最低至最高計算。

資料來源：指標(一)、(二)、(四)及(五)的數據來自美國傳統基金會發表的《2016年自由經濟指數》³⁶；指標(三)的數據來自普華永道會計師事務所及世界銀行共同發表的《2017年全球納稅報告》³⁷。

指標(一)至(三)顯示，香港的個人和企業稅務負擔甚輕，個人入息稅率、企業稅率及營商總稅率處於全球低水平，這固然反映了香港低稅制的傳統特點，但客觀上也意味著香港高薪在職人士和企業一直繳付按全球水平計的低稅率；指標(四)和(五)則顯示，香港的稅務負擔和政府開支佔本地生產總值的百分比，同樣都處於全球較低的水平，反映了香港政府傳統以來在收入再分配(Income redistribution)上的有限角色³⁸——儘管近年香港政府的社會服務資助金總額佔本地生產總值和政府總開支的百分比，已有所提高並大致回復到主權移交初年的水平 [圖 2.12 及圖 2.13]，但是香港政府的收入再分配幅度按全球水平看，客觀上仍然處於低位。

³⁶Heritage Foundation. 2016 Index of Economic Freedom. Accessed on: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>

³⁷PwC and the World Bank Group. Paying Taxes 2017. Accessed on: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2017.html>

³⁸Lee, Eliza W. Y. 2005. "The politics of welfare developmentalism in Hong Kong" in Huck-ju Kwon (ed.) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Washington, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan, page 118-141.

面對各種社會問題包括教育、醫療、福利等等，政黨和社會團體都要求政府增加開支，以改善各種社會服務；這些訴求從根本上而言，最終都關乎是否要擴大政府的收入再分配角色——即是否要增加社會上高薪在職人士和企業的稅務負擔，並將更多資源轉移到改善各種社會服務。因此，**新政府無法迴避的公共財政挑戰，是要維持政府現有的收入再分配角色，還是要擴大角色？如要擴大政府的收入再分配角色，又應該要擴大多少？如何平衡「提高稅制公平性」與「維持香港的國際競爭力」？**新政府需要帶領整個社會，深入討論這些關鍵問題並凝聚共識，方能進一步去處理具體的社會政策規劃。

圖 2.12：各項社會服務資助金佔本地生產總值的百分比

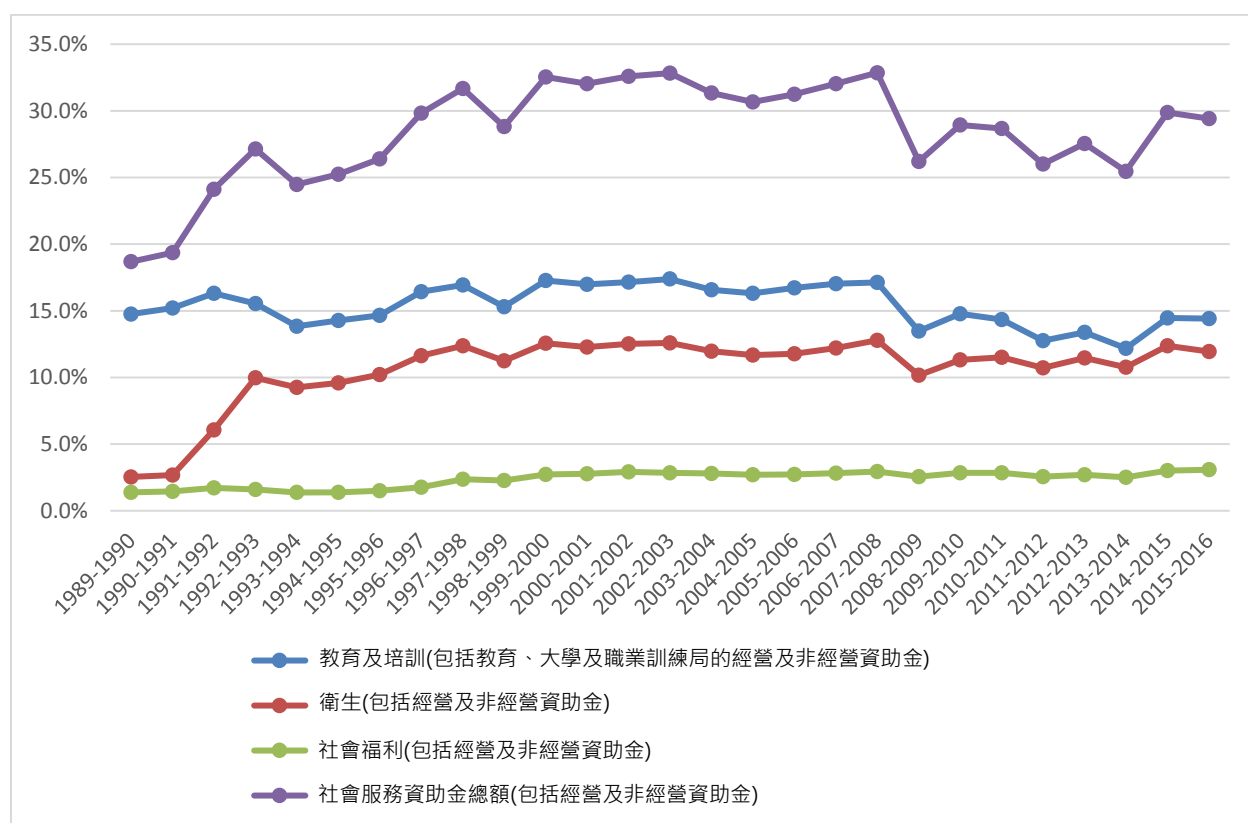
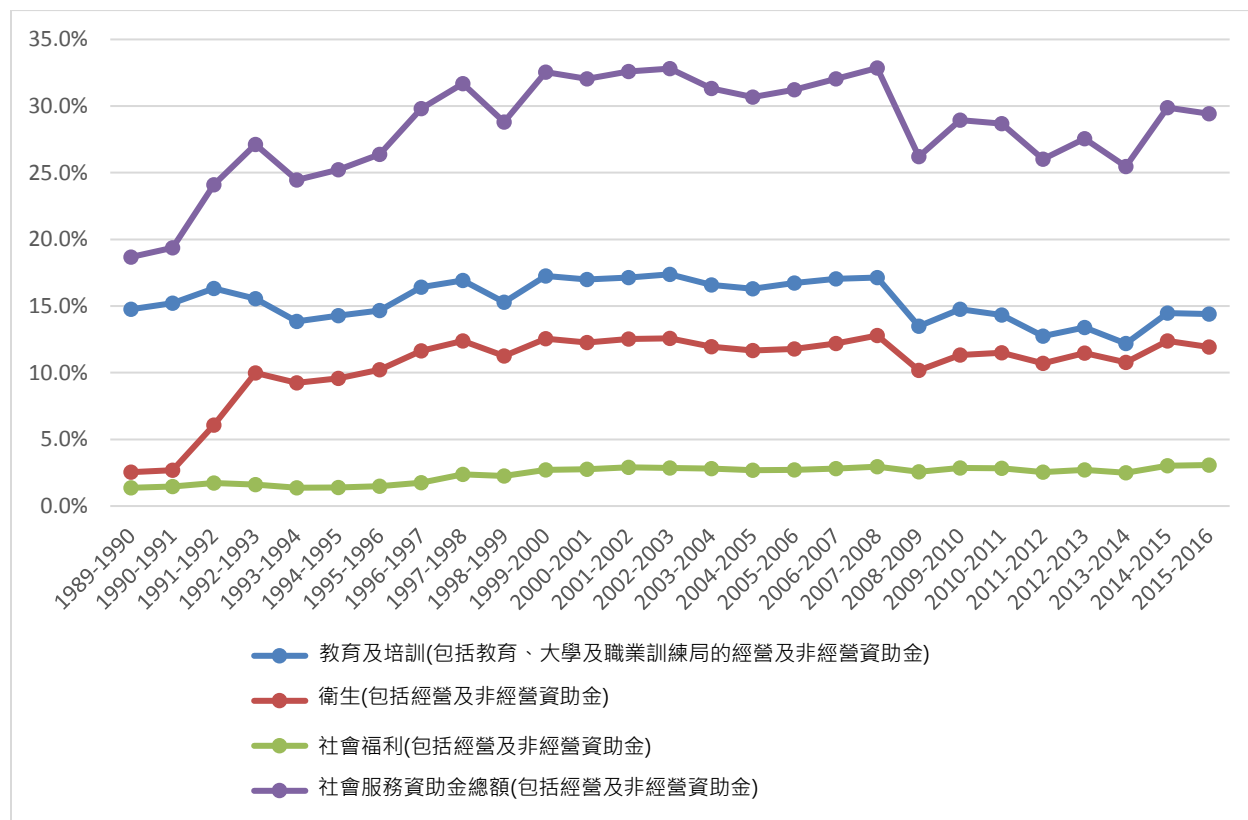


圖 2.13 : 各項社會服務資助金佔政府總開支的百分比



公共財政挑戰：提高稅制公平性？³⁹

政策方向	稅制公平性	國際競爭力
引入累進利得稅	“累進稅可達到賺得越多，繳稅越多的效果，符合「能者多付」的原則。”	“這做法與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，會影響本港挽留現有企業和吸引新企業的能力。當海外投資者在考慮應否於香港投資時，其中一個重要考慮點是他們要付的稅款是多少。故此，如果我們引入累進利得稅，會打擊他們來港投資的意欲，直接影響香港的競爭力。” “若引入累進利得稅，會使稅制變得複雜和可能引致部分大企業分拆為較小的單位以避免按較高的稅率繳稅。”
增加薪俸稅的累進成分	“累進稅可達到賺得越多，繳稅越多的效果，符合「能者多付」的原則。”	“這做法與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，影響本港挽留和吸引人才的能力。當海外專才在考慮應否於香港就業時，其中一個重要考慮點是他們要付的稅款是多少。故此，如果我們增加薪俸稅的累進成分，會打擊他們來港就業的意欲，直接影響香港的競爭力。”
開徵資產增值稅(例如對地產物業或股票增值徵稅)	“這稅項只對已賺取的收益徵稅，是合乎公平原則。”	“由於香港奉行地域來源徵稅原則，這稅項會鼓勵投資者選擇往海外投資以避免在香港要繳納此稅項。我們亦須顧及此稅項會否影響本港作為區內金融中心的地位。” “根據海外經驗，開徵此稅項的法例是複雜的，這會影響香港的簡單稅制。”
開徵利息稅	“一般而言，越富有的人士，儲蓄就越多，而所須繳納的利息稅稅款亦會越多，是合乎「能者多付」的原則。”	“由於海外存款利息是免稅的，這稅項可能會導致存款外流，影響本港金融中心的地位。”
開徵股息稅	“一般而言，越富有人士，投資能力就越高，而所須繳納的稅款亦會	“根據香港的地域來源徵稅原則，只有香港公司派發的股息，才須課稅，開徵股息稅可能會鼓勵投資者選擇在海外投資。”

³⁹本部分的政策選項摘錄自特區政府於 2007 年進行的《稅制改革公眾諮詢：擴闊稅基的其他方案簡介》(網址：http://www.taxreform.gov.hk/chi/pdf/Other_options.pdf)。香港不少政黨和團體例如工黨、社民連、人民力量、左翼 21、民間長遠社會發展運動等等，都曾提出開徵累進利得稅、股息稅和資產增值稅等建議，但都未涉及具體細節。

越多，這合乎「能者多付」的原則。”

“如要推行這稅項，必須制訂避免股息雙重課稅的法例。由於這些法例一般都比較複雜，故會影響香港現時的簡單稅制。”

開徵奢侈品稅
(例如名貴手錶、
珠寶及化妝品稅)

“購買奢侈品的能力，應同消費能力成正比。一般而言，收入越高的人，其消費能力應越高。故此，此稅項合乎「能者多付」的原則。”

“須納稅的「奢侈品」價格可能會上調，這或會對零售業及旅遊業造成負面影響。”

(4) 應否提高預算開放度？

「預算開放度」(Budget openness) 是近年興起的公共財政研究概念。預算開放度所關注的，是政府向公眾披露預算資料的程度。比較預算文獻普遍認為，較高的預算開放度，有助於改善政府的問責性和促進良好管治⁴⁰。

隨著學術界和公眾對預算開放度的關注日增，不同機構和學者都發展出各種評估預算開放度的工具，當中以智庫「國際預算促進會」(International Budget Partnership) 提倡的「公開預算調查」(Open Budget Survey) 最具影響力⁴¹。「公開預算調查」是每兩年進行一次的定期調查，至今已涵蓋 102 個國家地區。該調查透過一份包含 133 條問題標準問卷，評估 8 類政府預算文件的資料公開程度、公眾在預算過程的參與程度和議會及最高審計機構的監察角色，從而得出相關的評分。現時，「公開預算調查」已經廣泛為世界各地學者應用，不但用於公共政策倡議，也發展出不少的學術理論和實證研究⁴²。

我們的研究團隊按照「公開預算調查」的研究方法，初步審視了香港、澳門和台灣於 2015/16 年度的預算開放度。研究結果顯示，台灣在「資料公開程度評分」、「議會監察度」、「公眾在預算過程的參與程度」和「最高審計機構監察度」上，都明顯高於香港和澳門；而「香港在議會監察度」和「公眾在預算過程的參與程度」上，則比澳門來得優勝。這個初步的研究結果，符合現有比較預算文獻的學術理論和實證研究，即一個國家地區的民主化程度越高，其預算開放度也會越高。

⁴⁰Seifert, Jan, Carlitz, Ruth and Mondo, Elena. (2013). The Open Budget Index (OBS) as a comparative statistical tool. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(1), pp. 87-101.

⁴¹「公開預算調查」的網站：<https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey>

⁴²de Renzio, Paolo and Masud, Harika. (2011). Measuring and promoting budget transparency: The Open Budget Index as a research and advocacy Tool. *Governance*, (Issue Supplement s1), pp. 607-616. ; Seifert, Jan, Carlitz, Ruth and Mondo, Elena. (2013). The Open Budget Index (OBS) as a comparative statistical tool. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(1), pp. 87-101. ; Khagram, Sanjeev, de Renzio, Paolo, and Fung, Archon. (2013). "Political parties and political participation in Hong Kong" in Sanjeev Khagram, Archon Fung, Paolo de Renzio. (eds.) *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*, Baltimore, Md.: Project MUSE, pp. 1-50.

表 2.5：香港、澳門和台灣的預算開放度（2015/16 年度）

	香港	澳門	台灣
資料公開程度（8 份預算文件）			
行政預算案	51.23	41.6	54.66
預算聲明	13.2	0	0
核准預算	6.6	80	93.4
公民預算	41.75	33.25	0
年中報告	62.5	58.375	54.13
年中檢討	0	0	58.25
年末報告	38.54	56.46	61.62
審計報告	61.17	61.17	66.67
資料公開程度評分	42.55	42.22	53.57
議會監察度評分	25.77	15.18	53.95
公眾在預算過程的參與程度評分	8.93	0	6.67
最高審計機構監察度評分	0	0	66.67

從根本上而言，公共財政管理是公共資源的管理，因此怎樣改善政府官員在公共財政管理上的問責性、回應性和透明度，以至加強公眾在預算制定過程的參與度、議會和最高審計機構的監察角色，對改善政府整體管治至關重要。新政府應思考改善預算開放度之道，在「資料公開程度」、「議會監察度」、「公眾在預算過程的參與程度」和「最高審計機構監察度」各個層面上進行改革。



 2948 8566

 2948 8559

 ahks@eduhk.hk

 <http://www.eduhk.hk/ahks>