

# 陳志華 | 香港如何應對財赤挑戰？

編輯：子涵 責編：韓進珺

2025-02-13 11:04



特區政府需制定綜合性戰略應對未來財政赤字的挑戰。

文：陳志華

香港的財政赤字問題，已經從一個潛在的隱憂演變為迫在眉睫的結構性危機。這並非一個偶然的事件，而是多重因素交織的結果。財政司司長陳茂波早前多次表示，「未來財赤將持續嚴峻」，這一表態深刻揭示了特區政府在收支失衡的現實之下，所面臨的經濟模式與治理邏輯的深層矛盾。本文旨在從歷史數據、制度缺陷、國際比較與政策選擇四大維度，深入剖析香港財政困境的根源，並提出系統性的改革方案，希望為2025至26年度《財政預算案》進言。

## 財政赤字的成因

### 1. 公共開支的失控膨脹

#### 十年增速遠超經濟成長

回顧過去十年，香港的公共開支增長速度實際上已成為財政赤字的導火線。從2014/15到2023/24年度，政府的總開支從4,380億港元激增至7,800億港元，年均增幅驚人地達到9.2%。對比之下，同期名義GDP的年均增速僅為4.1%，開支增速竟是經濟增速的2.24倍。即使在考慮通脹因素後，實質開支增速仍高達6.8%，這充分顯示出財政擴張的「內生驅動」特徵。儘管某些開支在未來或會逐漸減少，基建項目的龐大支出依然是壓力的主要來源。

#### 基建開支成黑洞

基建項目的開支從2014年的680億港元飆升至2024年的預算1,059億港元，年均增幅高達18.5%。以「十大基建」為例的超大型工程（如沙中線、機場三跑）頻繁出現預算超支的現象，單個工程的成本超支幅度普遍在30%至50%之間，這反映出「預算軟約束」的制度慣性。當然部分工程因司法覆核出現亦增加了造價。

#### 福利開支的剛性化

社會福利開支在十年間從550億增至1,200億港元，佔總開支的比例從12.6%上升至15.4%。長者福利（如兩元乘車、生果金）及醫療補貼（如長者醫療券）的現金轉移支付性質開支，因應人口老化的加速而呈現指數級增長的趨勢。

### 2. 收入結構的脆弱性暴露

#### 土地財政的崩潰

地價收入的急劇下降，從2014/15年度的700億港元驟降至2024/25年度的預估200億港元，跌幅超過70%。這一現象不僅反映出房地產市場的周期性波動，更暴露了香港稅基過度依賴土地交易的結構性缺陷。地價收入佔政府總收入的比例，從高峰期的30%跌至不足7%，遠低於新加坡的15%至20%等可比經濟體。建築成本的上升，使得發展商在計算總體運營成本後，所能支付的地價收入大幅減少，這進一步加劇了政府的財政壓力。

#### 稅制僵化與經濟脫節

## 精選文章



環球探訪 | 灣區深化區域協作 打造智慧醫療高地



來論 | 夏主任調研之行 啟示港澳共推創科



姚柏良 | 積極推動制度創新 打造大灣區旅遊品牌



韓成科 | 夏實龍南下調研：推動大灣區建設快馬加鞭...



劉暢 | 香港北部都會區建設 須提速提效

利得稅的佔比長期維持在25%至30%，但稅基高度集中於金融和地產行業，這使得新經濟產業（如創新科技、綠色能源）在GDP中的比重不足5%，導致稅收結構難以匹配經濟轉型的需求。

## 財政赤字對經濟的影響

財政赤字對香港經濟的影響深刻而複雜。首先，龐大的赤字將不可避免地消耗政府的財政儲備。根據估算，若以目前的開支速度持續下去，香港的財政儲備可能僅能維持三年左右，這將直接削弱政府應對未來經濟危機的能力，並可能影響國際投資者對香港經濟穩定性的信心。此外，若不加以控制，財政赤字將損害香港的信譽，進一步影響融資成本與能力。

其次，財政赤字迫使政府不得不削減公共服務和社會福利開支，這將直接影響市民的生活質量。醫療、教育和社會福利等領域的開支縮減，可能導致服務質量的下降，進一步加劇社會矛盾。

## 公營部門擴張與市場失靈的雙重挑戰

### 1. 公務員薪酬體制的逆向激勵

薪酬增速脫離生產力：過去20年，公務員的實質薪酬累計增長45%，而同期的全港勞動生產率增幅僅為18%。以政務主任（AO）為例，入職的起薪點達56,755港元，較私營機構同齡畢業生高出80%以上，且享有年資自動增薪和房屋津貼等福利，形成了制度性的溢價。

編制膨脹的財政負擔：公營部門（包括政府、法定機構及補助機構）僱員總數從2014年的48萬增至2023年的55萬，年均增長率高達1.8%，遠超私營部門的0.6%。若計入退休金負債，公務員薪酬相關的開支實質佔總開支比例已突破40%。

### 2. 產業政策的選擇性考量

政府對傳統優勢產業（如金融、地產）的過度傾斜，與新興產業的培育投入碎片化形成鮮明對比。2023年創科局的預算僅佔總開支的0.8%，遠低於新加坡的4.2%，這反映了產業轉型的戰略空洞化。

在過去的兩三年中，曾出現過徵收股票印花稅的情況。最終結果顯示，這種做法並未取得預期的效果。部分或政府官員或立法會議員可能認為，這是由於市場氛圍不佳所致。然而，有諸多證據表明，稅率的提高會減少人們進行交易的動機。這種情況不僅適用於股票印花稅，房地產市場亦是如此。

當稅率上升時，投資的誘因會隨之減弱。由於投資回報通常被假定為固定不變，增加資金成本將導致人們對市場交易失去興趣。尤其在當前的全球金融市場中，各地市場彼此競爭激烈，資本流動性極強。香港投資者並不一定非得投資於本地股票市場；同樣地，房地產投資也可以在世界各地進行。這種全球化的選擇使得本地市場的吸引力面臨更大的挑戰。

## 開源節流的策略

面對財政赤字的挑戰，特區政府需要在節流的同時，積極探索開源的策略。以下是幾點具體建議：

### 節流策略

**1. 控制公共開支增長：政府應全面檢討各部門開支，確保每一分錢都能用其所。**可以參考美國政府效率委員會，設立專門機構審查各部門的開支效率。公務員薪酬體系也需改革，避免結構性增長速度過快，通過自然流失和提前退休計劃，逐步減少公營部門的開支。

**2. 逐步減少開支：**設置長期計劃，每年將各部門預算縮減2至3%，以實現開支平衡，並不對經濟造成劇烈衝擊。

**3. 提升政府效率：**借鑑其他國家的做法，設立「政府效率委員會」，對各部門開支進行全面審視，確保資金使用效益的最大化。

**4. 基建審計與重組：成立「重大工程獨立審查局」，對所有超支20%以上的項目啟動「成本聽證程序」，強制公開工程合約細節。**將「交椅洲人工島」填海規模從1,700公頃縮減至800公頃，優先發展現有市鎮的閒置土地（如古洞北 / 粉嶺北剩餘30%未開發用地）。

**5. 調整基建項目進度：**大型基建項目如「交椅洲人工島」的進度可以適當放緩，以減輕短期內的財政壓力。雖然這不能完全解決赤字問題，但能在一定程度上緩解財政壓力。

**6. 公務員薪酬體系改革：重新評估公務員薪酬與全球類似職位的匹配度，確保薪酬水平的合理性和市場競爭力。**這可能需要逐步調整薪酬增長機制，以避免結構性開支過快增長。凍結薪酬增薪點5年，同步推行「績效薪酬制」，將30%薪金與部門KPI（如服務投訴率、項目達標率）掛鉤。實施「自然流失+提前退休計劃」，將不合時宜的工種裁員（例如人工三萬多元的打字員）或轉職，目標5年內縮減公營部門僱員總數10%，預計可節省年度開支約220億港元。

### 開源策略

**1. 稅收改革：考慮引入消費稅，這是全世界最公平的稅項，以擴大稅基。**雖然這可能對市民的消費意願產生一定影響，唯遊客豁免，但若合理設計稅率，並配合其他刺激經濟的措施，消費稅可以成為穩定的收入來源。建議引入「三級累進消費稅」：基本生活品（食品、藥物）免稅，中檔商品（服飾、電子產品）徵3%，奢侈品（珠寶、高檔汽車）徵8%，預期年增收450億港元。

**2. 發展新興產業：鼓勵旅遊業向鄉郊及山徑發展，並促進創新科技等新興產業，從而多元化經濟結構，增加稅收來源。**這需要政府提供相應的政策支持和基礎設施投資。

**3. 發債與財政紀律：**雖然發債可以暫時緩解財政壓力，但並非長久之計。政府應制定明確的財政紀律，確保發債收入用於具有長期經濟效益的項目，並在未來逐步減少對發債的依賴。

**4. 善用財政工具：發債可作為短期內填補財政缺口的手段，但必須謹慎管理，以避免長期的債務負擔。**政府應制定清晰的債務管理計劃，確保可持續性。建議將外匯基金5%資產配置於東南亞基建債券（預期回報率6%至8%），替代現行過度配置低息美債（收益率2.5%）的策略，年收益可增加150億港元。此外，設立「戰略產業投資基金」，以財政儲備為種子資金，吸引主權基金共同投資半導體、生物科技等戰略領域，目標5年內創造2,000億港元產值。

**5. 提升市場效率：政府應重新審視其在經濟體系中的角色，減少對市場的干預，從而提升市場效率。**通過推動創科產業和旅遊業的轉型，香港可以創造新的經濟增長點，從而增加政府的收入。

6. 制度重建——嵌入長效約束機制

財政憲法化：立法規定「基本預算平衡原則」，即任何財政年度的經營帳目赤字不得超過GDP的1%，資本帳目赤字不得超過GDP的3%。

人口政策與福利改革：推行「貢獻積分制移民政策」，將新移民福利申領資格與在港居留年限、稅務貢獻掛鉤，從而緩解福利體系的壓力。將長者乘車優惠從「一刀切2元」改為「階梯式補貼」（如只限65歲或以上受惠，65至70歲補貼正價一半後的50%，70歲以上全免；或強制巴士公司像港島部分路線車頭落車再拍八達通以獲取折扣），預計年節省開支18億港元或更多。

新加坡的「韌性財政」經驗：憲法級別的赤字約束規定：《財政憲法》第143條要求政府任期內經營帳目必須盈餘，資本帳目赤字不得超過GDP的3%。此制度迫使政府建立「可動用儲備」與「國家儲備金」，後者僅限於國安危機動用。

瑞典的福利制度改革：從普享型福利轉向目標型福利，瑞典在1990年代財政危機後改革養老金制度，將福利支付與供款紀錄掛鉤，並引入自動調整機制，此舉使社會福利開支佔GDP比例從19%降至16%，同時維持福利體系的公平性。

**面對未來三年內財政赤字問題的挑戰，特區政府需要制定一個綜合性的戰略，以同時解決開支過快增長和收入不足的問題。這不僅需要政府內部的改革和效率提升，也需要整個社會的支持與理解。最終目標是確保香港的財政健康和經濟穩定，並維持其作為國際金融中心的地位。只有透過精確的政策調整和有效的執行，香港才能在不確定的全球經濟環境中站穩腳跟，實現長期的可持續發展。**

作者為香港證券及期貨專業總會會長

本文為作者觀點，不代表本媒體立場

圖：中通社



- #財政預算案
- #財政赤字
- #開源節流
- #大型基建項目
- #香港證券及期貨專業總會
- #陳志華
- #社會福利開支
- #公務員薪酬



評論

寫下您的評論...

評論

編輯推薦



來論 | 特朗普「門羅」關稅戰的揭示  
議事堂 | 1天前



傅健慈 | 港澳「雙珠輝映」共創更美好明天  
議事堂 | 1天前