

施政報告政策的持續性藏隱憂

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

特首林鄭月娥上周三發表任內第一份施政報告，以「一起同行 擁抱希望 分享快樂」為題，詳細闡述新一屆政府的施政理念，並落實她競選行政長官時提出的具體政策承諾，讓市民前瞻未來五年政府的施政方針。

筆者對新政府首份施政報告（“施政報告”），整體觀感良好和正面。從客觀角度看，施政報告帶有「固本培元」的意味。在政治與民生經濟問題上的優先處理次序，特首合宜地選擇了後者。

「實而不華」體現施政意志

施政報告流露了特首「有為」的施政理念，也體現了她對政府坐擁龐大儲備而應好好利用的鮮明立場。筆者同意，政府適當地動用儲備改善民生，推動社會發展更上一層樓，是合理的政策選擇。整份報告，予人相當踏實的感覺。很顯然，「實」而不「虛」、以民為本，是今日香港最需要的施政要素。

在施政報告裡，政府一方面對外建立更多雙邊或多邊聯繫，推廣香港優勢，以吸引更多內地和國際企業、投資者和人才落戶香港等措施。此外，筆者看到施政報告有回應市民訴求的一面，如自願性醫療保險和一籃子改善民生的措施等。可以說，這份施政報告是務實的，流露出新一屆政府銳意革新的方向和改善香港民生與經濟的決心。

值得一提，雖然政府堅持壓抑樓價飆升的「辣招」不會取撤消，但對以「樓換樓」退還因「先買後賣」而產生從價印花稅稅款的差額的限期，考慮由現今只有六個月延至九個月，反映政府積極回應市民訴求，並為改善行政立法關係釋出善意。

看到支出看不到收入機制

現時香港坐擁萬億元儲備，確是時候好好善用以改善民生，找出經濟新增長點，提升香港未來的國際競爭力。雖然財政司司長陳茂波表示，特首在施政報告中提出的 151 項新措施，政府的財政是可負擔的。但問題是，可負擔多久？這問題不

是杞人憂天，因為筆者在施政報告中，只看到公共政策開支的一面，卻看不到建議收入的新機制，難免令筆者擔心其政策的持續性。

當然，筆者明白，這是一份施政報告，而不是財政預算案。但筆者所聚焦的，是取得收入的制度或機制。一個能夠應對新形勢、新政策、新方向變化的恒常收入機制，才能對所有新發展持續地作出基礎性支持。

下文再從幾項政策要項，包括民生、科創、貧富懸殊及房屋等去檢視新一屆政府的施政內容與得失。

租金無稅務扣減令人費解

在民生問題上，筆者聚焦於住屋租金的問題。有關關注基層市民生活的團體調查市民的生活狀況，調查樣本包含兩組對象，一組的市民入住公屋；另一組則租賃私人樓宇，當然，絕大部分是住在「劏房」。調查結果顯示，住在公屋的市民每月居住支出，約為家庭收入少於兩成；但住在「劏房」的市民，居住支出佔了家庭收入逾五成，亦因住屋需求彈性較低，他們惟有選擇減少其他基本生活開支，降低生活質素。

此外，根據差餉物業估價處統計，以九龍區 40 平方米以下私人住宅為例，每月每平方米的平均租金從 2003 年的 122 元，升至 2017 年 8 月的 385 元 (臨時數字)，上升幅度達 2.2 倍，但同期的通脹率在負數與最高的 5.3% (於 2011 年錄得) 之間徘徊，可見租金升幅遠遠超過通脹增長。租金開支已給予一般和基層市民十分沉重的負擔。施政報告卻並無著墨，是令人失望的。

究竟有什麼掣肘而不能對租金作出稅務扣減？筆者一直百思不得其解。雖然財政司司長擔心一旦容許扣減，或會引起租金飆升，業主加租，把政府扣減的部分攫取過來。但筆者曾指出，在物業稅稅率加入累進元素，有助化解業主的加租誘因，於此不贅。

扶助政策宜具針對性

在創新科技方面，包括對中小企業的支持，在利得稅兩級制上，企業首 200 萬元的利潤的利得稅率，由特首林鄭月娥政綱所建議的 10%，進一步降至 8.25%，即利得稅率的一半；在推動企業投資科研方面，建議首 200 萬元的合資格研發開支，可獲 300% 扣稅，餘額則獲 200% 扣稅，兌現了她的競選承諾，對中小企無疑是個好消息。

另一方面，她承諾任內五年，把本地研發總開支相對本地生產總值的比率，倍升至每年約 450 億元，亦即由 0.73% 增加至 1.5%，並為大學研究資金預留不少於 100 億元，都可見到新政府在創科方面的認真投入，值得贊許。不過，筆者認為，政策較為廣泛，缺乏「針對性」；也看不到資源投入的可持續性。

在「針對性」方面，政府支持創新企業和中小企，筆者認為政策可以更為進取和聚焦，例如筆者曾經提及的「稅務假期」。政府運用「稅務假期」向符合政策要求的投資項目類別、項目的運作年期，以及投資所在地域等條件的企業，讓它們從首個獲利潤年度起，給予一定年期的減免稅優惠，譬如「三免三減半」，即首三年免徵利得稅，隨後三年享有減半徵收利得的優惠。至於某些行業，如人工智能和大數據等私人機構的人才培訓費用，是否也可以像企業投資科研費用一樣利用「加計扣除」的概念，作政策支持？

事實上，隨著資訊和網絡技術的日新月異，商業模式也出現了巨大變化，如 Netflix 經營虛擬的收費娛樂產品業務，澳洲政府立法向之徵稅。但香港稅制至今仍然「滯後」，仍沿用電子商貿時代的稅則，若然對於今日這類非實體性的數位商品，不作稅制上的應對，則政府便會少收一筆可觀的收入。在施政報告第 34 段提到，特首將出席本月底舉行的「稅務新方向高峰會」，「廣納社會各界人士的意見，制定具前瞻性的稅務政策及措施」。筆者盼望，政府能盡快就稅制有一個讓公眾看到的改革路線圖，也對未來財政收入機制的開拓，提出有方向性和具體的應變制度安排。

引入資本增值稅值得考慮

在紓解貧富懸殊上，目前看到的支援模式，是政府「從下」著力扶托貧困的基層。但同樣的問題是，資源的投入可持續嗎？另一個更根本的問題是香港的貧富懸殊情況嚴重，究竟是收入不均、抑或是財富不均所造成的。明顯地，財富不均是最關鍵的成因，而這不是由單一的因素所致。通過持有資產，富有的一群人，財富不斷升值。沒有資產的一群，長期性深陷貧困泥潭而無法脫身。因此，在稅制改革上，引入資本增值稅，是值得考慮的政策方向。

在公布施政報告後，特首呼籲市民對現屆政府要有信心，因為香港經濟的前景展望良好。施政報告提到，今年上半年按年實質增長 4.0%，全年經濟表現可望達到較早前預測的 3-4% 之 3.5% 中間點，高於過去十年 2.9% 的平均增長率。失業率近月跌至 3.1%，處於近 20 年來的低位。若然本地經濟穩定，近乎全民就業的客觀環境下，是否意味著是討論推行稅務改革的良好時機？

警惕「好心做壞事」

房屋方面，政府的策略是以置業為主導，「致力建立置業階梯，為不同收入的家庭重燃置業希望。」無可否認，置業階梯使不同收入的市民有購置房產的路徑。「綠置居」是之前「租者置其屋」的進化版；至於備受關注的「港人首置上車盤」，詳情有待公布。理論上，當市民從「綠置居」購入物業後，需要把已入住的公屋交還房委會，另作新分配，亦即可望把一些市區內的公屋單位釋放出來。確實「綠置居」能解決「租者置其屋」因同一屋邨並存著「業主」和「租戶」而產生管理責任的問題。不過，政府亦同意此舉對公屋輪候時間改善程度有限。

雖然政府重複提示市民加入置業階梯業主行列要「量力而為」，但由於香港是一個開放的小型經濟體，外圍變化難測。若經濟發展一切良好，讓市民能夠置業安居，當然是一項德政，然而情況一旦逆轉，市民手上窮了一生積蓄所購買的物業，馬上變成千斤負擔，「好心做了壞事」，這都是值得警惕的。

因此，在十年建屋計劃的供應量還未達標下，供應是優先的政策考慮，而且供應和資助該是兩個不同的政策概念。政府努力提供了供應，不一定需要作出資助，如今把供應和資助以「捆綁式」來制訂主導的房屋政策，難免令準買家錯誤評估財務上的承擔能力，所以筆者認為有商榷餘地。

總括來說，特首的首份施政報告，筆者認為是近年筆者難得見到的一份內容踏實的報告，讓讀者感受到報告主題所標示的「一起同行 擁抱希望 分享快樂」的精神。最終政府能夠落實「有快樂 同分享」，這肯定是廣大香港市民對新一屆政府的施政的期盼。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕