

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2018年10月22日

「明日大嶼」欠穩定收入來源支撐

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

特首林鄭月娥在本月十日發表她任內第二份施政報告（下稱「報告」），展示香港未來的發展藍圖。從報告中多項內容，可見特首對多個積重已久的問題，包括土地房屋供應，強積金對沖以至交通等，有逐一加以解決的決心。

就房屋土地問題而言，對比今年六月底特首公布的六項房屋新政，平情而論，報告提出了更多中長期的解決措施方案，尤其「明日大嶼」願景的龐大填海造地計劃，箇中有很多值得討論的地方。

按照「明日大嶼」發展藍圖，政府提出在香港中部水域，分階段建造人工島。首階段擬在交椅洲附近建造約 1000 公頃的人工島，並爭取於 2025 年開展工程；至於第二階段則在喜靈洲附近建造約 700 公頃的人工島，預計可大幅增加土地，粗略估計，新增土地可以容納 26 萬至 40 萬戶住屋單位，約容納 110 萬人口，最快可於 2032 年入住。

投資願景財收來源不可靠

填海造地的時間維度伸延相當長，而且工程浩大，因此，計劃所動用的資源也相當驚人。政府初步估計，填海造地計劃的費用約達 5000 億港元，但有工程界人士估計，建人工島連同其他配套設施和基建工程，例如興建新道路及鐵路，擴闊現有相關的道路及搭建新幹線等，加上以香港十大基建之一的高鐵為例，由立項時估算到最終計數，超支約 1.4 倍，若以此超支比率推算，人工島成本可能高達 1.05 至 1.2 萬億元。

雖然目前香港積累的財政儲備有 1.08 萬億元，另據媒體引述政府消息人士指出，人工島計劃是未來 30 年的規劃藍圖，會分階段批出撥款，不會一下子消耗財政儲備，政府聲稱有信心具足夠財政能力應付。即使特首亦公開表示，本港上半年經濟增長 4%，今年上半年上市公司集資有 2380 億元，只要政府所持的儲備投資得宜，本港有能力再創高峰，並確保基建投資可以持續，但是，對於如此龐大的填海造地計劃，缺乏可持續的收入模式支撐發展，難免令人擔憂。

仔細思索政府對「明日大嶼願景」所耗用巨大資源的「財政信心」，其所倚賴投

資而得的收入來源，充滿不確定性。首先，特首嘗試以近期的經濟增長勢頭作「定心丸」穩定民心。但技術上經濟發展和走向某程度上按週期運行，面對「明日大嶼」如此巨大和長遠的造地投資項目，短期的4%經濟增長本質上起不了什麼參考作用。再者，在英國脫歐進程未見明朗，近期中美貿易磨擦不斷升溫和進入加息週期的情況下，香港作為一個近乎全開放的經濟體，此幅度的本地經濟增長能否持續，筆者確實存疑。其次，政府寄望透過賣地收益支撐工程費用，不僅收入來源同樣難以確定，而且予人財政收入來源走入一個「死胡同」之感。此舉意味政府沒有打算開拓新的收入來源，只能繼續依靠賣地收益。再者，若賣地收入真的可挹注工程費用，但想深一層，若賣地收入高，政府的如意算盤雖則可以打響，但高地價卻令市民承受顯性或隱性的高地價「轉嫁」之費用，苦在市民，這個矛盾如何克服？

綜觀政府相關高層官員近日就「明日大嶼」所發表的意見，財政司司長陳茂波於上週日所提及的為此項目發債集資較為務實。在減輕政府負擔之餘，也可為市民帶來穩定投資工具。但此舉需謹慎研究，因發債成功與否取決於利息走勢和項目自身的回報率。此外，政府財政亦需要為未來龐大的利息開支和最終贖回債券作出籌劃。

政府陷政策「進退失據」

香港的稅基狹窄，政府財政收入相當程度依賴賣地收益，一直以來都受到詬病。除非政府深信沒有必要開拓新的穩定收入來源，財政收入結構已然十分穩固，不過，面對「明日大嶼」如此龐大的工程計劃，如今要開徵新稅種或新的穩定收入來源，其實為時已晚。因為「明日大嶼」這「鴻圖大計」已公告社會大眾，若政府有任何加稅的構思，預計難逃公眾批評，指責政府因需引入一個「大笨象」工程發展計劃，事前沒有好好計算開支，最終要挖市民荷包「埋單」。

事實上，「明日大嶼願景」計劃缺乏新的穩定財政收入來源支撐發展，的確惹人擔憂，難怪有論者批評，政府是把上代香港人所積累的萬億元財政儲備「孤注一擲」。可以說，政府在「明日大嶼」計劃上的財政安排與策劃，如今陷入政策「進退失據」之地。

表面看，通過填海造地增加土地供應，並據此建立近零碳排放的宜居城市；新增的土地儲備亦可分散現時市區的稠密人口，落實舊區重建，並一併解決舊區樓宇老化、人口密度過高、公共休憩空間和社區設施不足的問題，的確顯示了政府解決困擾香港人多年來的「社會頑疾」之決心，值得嘉許。然而，龐大工程在財政安排的「進退失據」，缺乏新的穩定收入模式加以配合，使政府解決問題的決心大大「失分」。

增渡房屋供應刻不容緩

另一方面，在解決房屋問題的中短期措施中，亦看到政府對於處理問題的積極性。施政報告提到，在新供應到位前，運房局轄下的專責小組會積極協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，以增加過渡性住屋供應，如「社會房屋共享計劃」、重新推出的活化工廈措施，政府容許改裝整幢工廈為過渡性房屋；政府亦積極協助非牟利機構，研究可否於閒置的私人 and 政府土地興建預製組合屋等，在目前解決市民住房問題到了「刻不容緩」地步，建造更多過渡性房屋的確有加快落實的必要。

至於長遠房屋計劃，公私營房屋供應比例，由六比四，政府如今改為七比三，可說對目前輪候公屋時間，由 4 年半、4.7 年到目前 5.3 年不斷惡化的回應，也是形勢發展的要求。值得一提，第一，公營房屋的供應，無論是公屋或出售的居屋，居住始終是房屋的第一屬性，凌駕於買賣或投資增值等屬性之上；第二，政府繼續用賣地支撐基建或土地政策，在一定程度違背了居住為房屋第一屬性的原則，因此，政府其實並不宜直接參與或過度介入市民置業的「上車方程式」，只需要提供一個環境，讓有足夠儲蓄的市民，自己去決定置業時機。

落實取消強積金對沖

另一個飽受矚目議題——取消強積金對沖，政府為緩解中小微企的需要，決定進一步提高對僱主的支援，延長第二層資助年期至 25 年，資助金額將加碼至 293 億元，而第一層資助年期則維持 12 年，以協助中小微企處理其可能須要支付的遣散費或長服金作出準備。事實上，強積金對沖問題，已擾釀了香港社會多年。如今政府切實加以解決，致力減少勞資矛盾，決心可嘉。但畢竟新措施還需要立法會通過，照目前情況評估，反對聲音不大，政府冀於 2022 年獲立法會通過，最遲於 2024 年實施。

值得強調一點，由目前過渡到 2024 年期間，「打工仔」仍然受到「對沖剝削」，在此過渡期間，僱員或基於種種原因而遭僱主辭退，只能眼看 2024 年取消強積金對沖的「成果」，自己卻無法得嘗，故政府會否作過渡性安排，使由目前至 2024 年取消對沖期間，因對沖而令工人減少的遣散費或長期服務金作出一些補償？是值得考慮對解決強積金問題的「補充方案」。

欠收入新來源潛伏隱憂

在整份共八十五頁函蓋近二百五十項新施政措施的 2018 年施政報告中，當然除了上述極「吸引眼球」的項目外，在其他領域也不乏「利民解困」和「投資未來」

的新措施，例如延長法定產假至 14 星期，僱主可向政府申請發還額外增加的四星期產假薪酬開支，並即時延長所有女性政府僱員產假至 14 星期；向研究資助局「研究基金」注資 200 億元、推出 30 億元「研究配對補助金計劃」，及推出「傑出學者計劃」，壯大本地科研和創科人才；將公營中小學一次過把教師職位全面學位化涉及額外經常撥款約 15 億元；及在交通分流上，降低西隧過海收費，上調紅隧和東隧的相關隧道費，進行交通合理分流，反映政府正面面對多年來困擾香港社會的多個「頑疾」，體現其施政推動社會進步的決心。但關鍵是，不斷增加的公共財政開支，卻欠缺一個新的穩定收入來源機制，遑論引入新的稅種，一舉解決香港稅基狹窄的問題，也成為 2018 年施政報告的「缺漏」。尤其是「明日大嶼願景」逾 5000 億元的工程費用，若沒有可持續的穩定收入來源，靠賣地收入和財政儲備「投資得宜」所得支撐發展，不免令人難以安心。

〔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〕