

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2019年3月4日

預算赤字風險遽增隱憂

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長陳茂波上周三發表2019-20年度財政預算案。在本年度財政盈餘大幅縮減至587億元的情況下(跟筆者之前的估算560億元下限相當接近)，新一年度預算案減少「派糖」，雖然或令部分市民失望，但從理性的角度看，實在是無可厚非的。雖然財政司司長認為，「政府的財政狀況並無出現結構性的轉變」，但政府收入很大程度依賴賣地收入，本港稅基狹窄令政府財政收入不夠穩定的風險，在預算案內清晰可見，實在值得警惕；這也是新一年度財政預算案最值得注視的焦點，亦正因為是這個「...無出現結構性的轉變」，令筆者感到不安。

整體來說，從來年財政預算案中的內容看到，政府一改過往「宏濶願景」的作風。預算案不再大談一些範圍遼闊而分散的施政理想，而是具針對性地把資源分配到市民所需的民生範疇，例如改善社區服務，為興建過渡性房屋提供財務支援等。在長遠經濟發展方面，為配合大灣區發展，政府選擇集中發展金融和創新科技兩項範疇，改變一貫「務虛」的做法，方向無疑是正確的。

經濟放緩現具體壓力

從宏觀角度觀察，財政赤字「臨頭」，顯然有內外的因素促成。香港經濟增長由2018年上半年的4.1%，減慢至下半年的2.1%，而第四季的增幅更只有1.3%，增速逐步放緩，故財政司司長亦修正了對香港經濟增長的預期，由原先中期估算本地生產總值（GDP）增長3%至4%，下調至3%至2%的區間，這情況的確令人難以樂觀。

事實上，外圍經濟環境不明朗，其中兩個主要因素包括英國脫歐和中美貿易戰。雖然有評論認為，外圍不明朗因素不會拖延太久，因為不論英國在什麼情況下脫歐，其帶給市場的不明朗性，相信半年後便會漸趨明朗；至於中美貿易戰，從目前形勢看，基於美國總統特朗普會積極尋求連任，在這前提下，為了保持美國經濟增長勢頭的穩定，故大家相信全球這兩個最大的經濟體好歹會盡力「協商」。

財政赤字陰霾隱現

不過，不明朗只是影響未來發展的其中一個變量。當塵埃落定，排除了不明朗因素後，隨之而來的結果是好是壞，無疑成為新的變量，例如，假若英國在無協議情況下脫歐，這個結果顯然會產生負面的影響力。與此同時，中美貿易戰在特朗普尋求連任下，或許會與中國暫時貿易息戰。若然特朗普成功連任，他所追求「美國優先」的戰略目標，顯然不會消失。況且，即使美方與中國達成貿易協議，但美國一直強調如何確保中國遵守協議的「落實機制」，雙方之間的矛盾，難免令人對外圍環境因素的變化無法樂觀。

筆者同意，由於香港是一個小型而開放的經濟體，很容易和直接受到外圍因素的衝擊，因此，在可見未來香港經濟出現放緩壓力，相信是無可避免的。難怪預算案對 2020-2021 年度經常帳項目下，即使從房屋儲備金回撥了 200 億元後，仍然估算會出現赤字。

值得一提，新一年度財政預算案，政府把房屋儲備金所滾存的 824 億元分四年回撥（預算案第 102 段），使經營帳目下的未來四年盈餘估計，除 2020-2021 年度外，2019-2020、2021-2022 及 2022-2023 這三個財政年度所錄得盈餘，但扣除每年回撥約 200 億元後，盈餘便會變成赤字。可以說，在香港內部經常性開支有增無減的情況下，雖則利民紓困的措施社會確實有此需要，但財政盈餘減少，加上外圍環境變化的潛在不利因素，確令財政收入依賴賣地收益的不穩定性風險遽增。

不開源只好節流

細看預算報告中的政策項目，政府有投入資源推動一些新舉措。開支增加了，但如何在財政收入開源上加以挹注，預算案卻沒有提及。事實上，在經常性開支有增無減、財政盈餘減少的情況下，新一年度政府在財政支出方面出現「節流」色彩，而「派糖減少」是其明顯的體現。

在新一份預算案中，在醫療、勞工及福利政策領域所推出的一些舉措，受到公眾注目。例如撥款 200 億元購置 60 個物業，供營辦 130 多項社福設施。這個舉措其實並非新生事物，筆者記得於 1995 年，當時在任的財政司麥高樂爵士，亦曾建議撥款購買房產，用作提供社福服務的設施。

誠然，政府購買物業供營辦社福服務，有評論擔心，政府是否應該「入市」介入物業市場、選址在什麼地方等等，都難免引起爭議。然而，政府終於對一些政策項目作出具體選擇，把資源投進去，集中政策精力處理，這種做法，筆者認為是合理而且更是理性的做法。因為與其將寶貴資源「虛耗」，如筆者在本欄之前提到，上一份財政預算案的補漏拾遺，向合資格的市民派發 4000 元，但當中的行

政費用需花掉 3 億元，這筆錢花了，卻收不到真正利民紓困之效。因此，把資源投入具體項目，使社福機構能為社區提供福利服務，提供一個更能便捷地到位的方案，道理上理應獲得社會上的支持。

政策應務方向正確

據勞工及福利局局長羅致光透露，預算案所提出撥款 200 億，購置用作社福設施的 60 個物業，將分布全港 18 區，主要是設立日間幼兒中心、長者鄰舍中心等，計劃會分 3 年進行，最快明年初開展。但無論如何，政府改變「大、空」的口號式「施政理想」，回歸現實，針對民間疾苦，揀選若干具體項目作出具體的施政行為，這個政策方向，值得鼓勵。從香港社會現實看，社區的確有很多家庭需要日間幼兒照顧服務，也有因應老齡化問題開設更多長者鄰舍中心，推動躍動晚年生活。

在醫療方面，預留 100 億元作為公營醫療撥款穩定基金，以確保公營醫療服務有穩定資源及可應付不時之需；也預留 50 億元，加快更新或添置醫療設備，並增撥 4 億元經常性資助，擴闊藥物名冊；向醫院管理局增撥超過 7 億元經常性資助，即工作逾時「補水」，用以提高士氣，挽留人才。可以說，在當前公立醫療系統已臨界「應用崩潰」邊緣，近月流感爆發把醫院床位及醫護人手不足的缺漏完全暴露出來，及時處理社會最迫切需要解決的問題，是真正聽取民意聲音的政策選擇。在來年的政府財政預算案中，我們看到了政府解決問題的政策誠意。

租金不扣減令人費思

不過，在土地政策方面，預留 20 億元支持非政府機構興建過渡性房屋；也預留 220 億元，推展首批採用「一地多用」多層發展模式的政府項目，政策值得討論的地方不多，反而筆者感到疑惑，在租金作稅務寬減上，政府為什麼始終「不為所動」。低收入家庭既無足夠資金買樓，卻要承受昂貴租金的竹重擔，反而有能力買樓的人，資產的增值部分卻毋須付稅，實在並不公平。

政府不擬對租金作稅務扣減，據財政司司長陳茂波解釋，政府曾認真考慮租金是否可以扣稅，但內部認為不是合適時機，目前物業空置率低，若作出租金稅務寬減，業主或會加租，政府的津貼變相令業主受惠。

對於租金扣減，筆者曾提出，若政府對租戶作出任何形式的租金補助或資助，抱有機會主義的業主便會動腦筋向租客加租，把政府對租戶的津貼，挪移到自己的口袋裡，變成資助業主，這種憂慮也許並非杞人憂天，但政府並非毫無政策應對措施，譬如在現今的物業稅稅率加入累進元素，從而減低業主「投機性」的成本

和誘因；其他應對措施，如索性用行政手段，實行租管。雖然有經濟學者認為，在租管下，業主會不願意拿出手上的物業出租，反而進一步推高租金，令租戶的景況更糟糕。

稅基狹窄之困須突破

不過，政策往往好中有壞，壞中有好，很少有「零副作用」的政策。因此，如何衡量政策的所得所失，為紓解低收入家庭的昂貴租金負擔，探討租金寬減，始終有實際的社會需要，而筆者樂聞，在預算報告中，稅務政策組從財經事務及庫務局轄下，轉移至直屬於財政司司長辦公室（預算案第 106 段）。筆者認為，當前除了研究租金扣稅的問題外，還該對當前財政收入過於依賴賣地收益，赤字預算風險遽增下，如何紓解本港稅基狹窄之困，進行認真思考，這是早晚需要面對的問題，也是剛發表的財政預算案間接給我們的提問。囿於篇幅，對這個重大問題筆者另文討論。

〔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〕