

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2019年2月11日

預算案應觸及當前六大社會焦點

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長陳茂波呼籲公眾對新一年度預算案積極發言，並就如何善用公共資源「派糖」提供意見，用意明顯是希望預算案的相關政策更為「貼地」，切合市民當前的需要。從目前香港社會和經濟的現況看，市民確實需要一份能利民解困的預算案。

陳司長在上月底首度作網上直播訪問時向外透露，今年度財政盈餘將較上年大幅減少三分二。會計師事務所德勤亦預料，港府2018-19年度的財政盈餘，將由上年度的1,489億元大幅減少至549億元，主因是賣地收入大減600億元，以及政府開支增加330億元所致。雖然財政司司長過往對財政盈餘的估算，與實際數字常存頗大的差異，但今回財政盈餘大幅銳減預料將會成真。筆者根據政府公布過去十年財政年度的收入和支出數據作估算基礎，預料財政盈餘介乎560億元至600億元之間。

假若千億財政盈餘真的不復再，且面對外圍經濟環境下行和內部貧富差距不斷擴大的情況下，預算案提出的政策，不單應就當前公眾最關切的問題作出有效回應，而且必須為穩定未來政府的收入籌劃，應對挑戰。

不宜用公共資源「派錢」

財政司司長去年公布預算案「拾遺補漏」細節，向合資格人士派發一筆過最多4000元，預料280萬人受惠，涉款約110億元；而行政費用約3億元。有評論認為，按行政費對比整筆「派錢」額，比率約3%，屬於合理水平。然而，不談是否合理這個沒有絕對答案的問題，筆者認為，3億元絕非一個小數目。

參照近日流感疫情持續蔓延，前線醫護人員壓力倍增，特首林鄭月娥宣布額外預留5億元予醫院管理局，用以應對冬季流感高峰期。用5億元應對未來流感高峰期，政府當然相信該筆資源數目可堪應對，但如今用3億元作「派錢」的行政費，資源是否用得恰當和有效值得商榷，畢竟3億元絕非一個小數目。與其耗費這筆不菲的行政費，倒不如利用珍貴的資源對症下藥，針對某一項可行的福利政策項

目，實實際際地做得妥善，此舉不僅可以更有效利用資源，而且對有需要的低收入家庭幫助更大，更重要是，政策可取得更為長久和具鞏固性的福利效果。

老有所養政策須合理到位

第二，關於特區政府提高領取長者綜援合資格年齡由 60 歲至 65 歲，引起社會激烈反應，勞工及福利局局長羅致光解釋，社會對長者年齡的定義改變是國際大趨勢，香港已經落後，「當大家都 120 歲時，60 歲咁咁是中年。」對此番解釋和生命周期的推斷，無疑缺乏現實性，只是一種概念性的邏輯推斷，難怪有評論認為是政策「離地」的一個範例。誠然，這個命題在邏輯上推論沒有錯，但究竟有多少人活到 120 歲？若政策背後的理性是建立在假設性和不實際的基礎上，往往與公眾的期望和實際需要背道而馳。

事實上，政府不宜因為長者退休年齡由 60 歲提升至 65 歲，或考慮提升生產率的角度因素，而推出沒有迫切需要的福利措施改變加以「配合」。我們不否認不少年齡超過 60 歲的長者仍然很健壯，依然有工作就業的能力，但除此之外，缺乏工作能力和工作機會的同齡長者，也大有人在，因而不能只看到前者而忽略後者。事實上，兩者是並存的。由這件事很清楚說明，政府在制訂政策時，的確需要多聽取民意。如何應對人口老化，政府的眼光應該作出全盤性的考量。

醫療問題水深火熱

繼護士組織近期舉行集會申訴工作巨大壓力後，公共醫療醫生協會和前線醫生聯盟醫生也在伊利沙伯醫院舉行申訴大會，就公立醫院病房繁忙及醫護人手不足，在流感高峰期「逼爆」情況變本加厲表達不滿。醫護人員的不滿，顯然不在於薪酬，而與工時過長，整個工作環境惡化有關。有醫生表示，連續 12 小時工作沒有得到休息，情況的確非常惡劣。試問，患病市民依靠一個連續工作了 12 小時的醫生去診症治病，對醫生和病人都十分不公平。醫院管理局前主席胡定旭於 1 月 29 日接受電台訪問，表示政府可考慮恢復免試承認英聯邦醫生資歷，引入英聯邦國家醫生來港執業，紓緩目前公立醫院醫生的「人手荒」，筆者認為建議值得考慮。

人口政策最為核心

上述論及長者綜援合資格年齡由 60 歲提高至 65 歲，以及醫護服務的供應無法滿足需求，令醫生和護士面對巨大的工作壓力，其實與人口政策有密切關係，甚至可以說這才是問題的核心。此外，這個核心還牽動本港的房屋問題。

撇開政治因素不談，每天 150 個來港單程證配額，當中家庭成員來港與家人團聚，完全符合人倫，無可非議。但問題是，團聚的地方是否必然定在香港這「彈丸之地」？筆者絕對不排斥內地同胞和持單程證來港的新移民，但面對人口每日源源流入，每每對香港在社會、福利、醫療和房屋等多方面帶來問題和造成壓力，政府必須及時認真處理，拖得愈長，日後解決問題愈困難，成本也愈高。即使政府提出「明日大嶼」計劃，努力填海造地，但人口增加的速度遠超於政策成形和落實的速度，恐怕問題永遠不能根治。

依賴賣地收入政策短視

在政府收入方面，據財經事務及庫務局局長劉怡翔在上月底接受電台訪問時透露，去年政府盈餘 1400 億元，但今年或減至三分之一。對於政府未來的收入，劉怡翔指出，利得稅及入息稅收入取決於經濟環境，而印花稅則涉及股市交易及樓宇買賣，近月股市交易明顯較去年上半年減慢；而樓宇買賣亦放緩，令相關收入較低，故未來政府部分收入的確有下行趨勢。

可以說，財政盈餘倒退是合理預期，因為除了稅務寬減的因素外，政府開支增加（以按年 5% 增長估算），收入收縮，政府財政盈餘銳降，並非虛言。值得注意的是，繼去年 10 月山頂豪宅地王未達底價被政府收回後，日前，啟德跑道區首幅商業地流標，政府指 9 份標書全部未達底價而收回地皮，為 1995 年後 24 年來首幅流標政府商業地，反映發展商對地產市場的前景有所保留。因此，無論從改善本港的稅務結構或收入的穩定性來說，過於依賴賣地收入，始終非長治久安之策。

開拓稅制改善新領域

最後，就改善本港的稅務結構，穩定收入及如何使稅基與時並進方面的構思，筆者並未看到政府有實質性的政策想法，遑論提出政策雛型建議。《稅務條例》自 1947 年訂立至今，政府近乎每年對《稅務條例》作更新或修改，但因政府從沒有像它為《公司條例》重新作全面修訂，引致《稅務條例》條文內容「零碎」及格式「冗贅」。不但讀者難作理解和參考之用，內容本旨亦缺乏開拓新領域的政策思維和長遠之策。

筆者在本欄曾提及，政府可考慮引入新稅種，如數位稅等配合當前營商環境的改變。事實上，當英國和西班牙等歐洲國家都計劃引入數位稅，或歐盟為徵稅權 (taxing rights) 的釐定正積極研究新的稅務概念，例如虛擬常駐機構 (virtual permanent establishment) 和值的產生 (value creation) 等，香港作為國際大都會總不能無動於衷吧。

《稅務條例》在過去六、七十年光景中不斷進行條例上的修修補補，實務上確實需要作一次結構性的檢討和重新修訂，從而確立公平原則並提升其明晰性。舉例說，與其年年為「派糖」費煞思量，倒不如在長遠政策上明確地把免稅額加大，效果更具公平性。因為若收入未到達徵稅水平，則毋須墮入稅網，讓更多人能夠公平地受惠，而不致出現因政策對象「分別對待」，使資源再分配出現不公平現象。現今《稅務條例》下，合資格的供樓利息可以扣稅，但租金卻不能扣稅。若然租金不能扣稅，筆者認為，供樓利息扣稅政策也不應「不對等」地實行。讓稅制更為公平，也是筆者認為政府應該推行的稅制新領域的一個重要原則。

最後值得一提，稅務政策組於 2017 年 4 月底已開展工作，筆者期望，稅務政策組能夠對本港的稅制發展作出一些研究報告，定期向外公布。此舉既可讓公眾能夠看到本港稅制發展的可能方向，並就當中的新政策構思，在具體的數據資料上作出討論，收集思廣益之效。此舉不僅有助建立政策的公眾共識，更可增加政策制訂的「認受性」。這種聽取民意的方式，無疑是特區政府能夠「貼地」地聽取市民聲音的有效渠道。

〔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〕