

「善用財儲 紓解民困 共同富裕 精準扶貧」

香港社區組織協會 《基層市民對財政預算案的意見問卷調查》新聞稿

2019年新冠疫情肆虐全球及香港逾三年多，對本港以至世界各地的民生、經濟和生活等構成沉重和持續的打擊。隨著特區政府於2023年3月初撤銷口罩令，所有防疫措施均已解除，社會全面復常。原預期本港經濟亦可復甦之時，惟疫症改變了市民生活和消費模式，訪港旅客人數回升不似預期，本港又處於中美貿易磨擦的夾縫中，加上國際形勢變幻莫測，令本地經濟回復較預期中為慢。不少從事基層工種的勞工（如：飲食、零售、裝修、建築等行業）反映因市道未全面復甦，僱主減少聘用人手，導致前線員工百上加斤，工作待遇亦未見改善，而3成家庭仍要還疫情時的欠債，加上百物騰貴，民生仍然困苦。為此，香港社區組織協會(社協)強烈呼籲新一份預算案必須精準掌握民生「痛點」，以保障基層生活為首要考慮，透過短期以至中長期性的財政措施適時地支援基層，以解生活困苦。

除了疫情打擊民生，本港愈來愈嚴重的貧窮情況亦是政府所不能掉以輕心的。貧窮問題不僅是本港深層次矛盾之一，也與社會穩定和社會公義息息相關。「共同富裕」是近年中央政府及國家領導人多次提出的治國目標，社協樂見特區政府管治團隊也能響應中央政府的施政理念；然而，「共同富裕」並非口號，當局必須有相應政策，透過政策落實理念，真正讓市民受惠。在力求經濟增長之餘，亦要做到公平合理的財富再分配，讓社會階層享受經濟發展的成果。對此，特區政府未來施政和財政政策大方針，也應確立類似的原則方向。

雖然市道仍未見回復疫前水平，但經過政府積極鼓勵本地經濟，推出各項活動、發展夜繽紛、策動商界刺激本地消費，經濟已漸見起色。以本港全年實質本地生產總值增長為例，隨着防疫措施取消和恢復全面通關，在訪港旅遊業和私人消費支持下，實質本地生產總值由2022年下跌3.5%轉為在2023年首三季合計按年增長2.8%，雖然疫後復常需時較預期中長，惟經濟發展須看長期趨勢，經濟有增長、政府收入亦隨之提升。財政司司長陳茂波將於2024年2月28日公佈2024/25年度財政預算案，由於預算案劃定公共資源的運用，對各項公共政策和服務舉足輕重，對市民大眾及民生各方亦影響深遠。早前當局亦預告2023/24年度將面對逾1,600億元的年度財赤，明言要檢視各項政策和服務，積極思考如何善用公共財務資源，既要考慮開源節流，同時亦要「做大個餅」，大力發展經濟。如能把握發展機遇，政府理應可應付各項民生開支，因此財政預算案的收入估算不應過於保守，開支估算亦不應太低。

1. 調查結果:

為了解基層市民對應對千億財赤、公共財政狀況及盈餘水平的意見，以及開源節流措施對基層市民生活的影響，本會於2024年1月19日至1月29日期間，進行《基層市民對財政預算案的意見問卷調查》，透過網上問卷調查，成功訪問461位基層市民受訪者年齡介乎10至80歲，平均年齡為46歲，約八成受訪者年齡介乎36至64歲(表15)，以女性佔多數(82.2%)(表16)；教育程度以中學為主(72.5%)(表17)，住戶人數中位數為3人(表18)；主要經濟來源為工作(46.9%)，其次為領取綜援(27.1%)(表19)，住戶每月收入(只計工作及綜援)中位數為11,700元(表20)；住屋類型方面，超過一半受訪者(55.7%)居於劏房等不適切居所、多於兩成半(26.7%)居於公屋(表21)，住戶每月租金開支主要介乎2,000至6,000元，租金中位數為4,000元。(表22)是次調查主要發現如下:

1.1 基層收入低微，入不敷支

住戶收入方面，近一半(48.4%)受訪者的家庭收入只來自工作(223/461)，每月住戶工作收入中位數為16,000元，平均數為15,665元。以下按家庭人數劃分，家庭收入只來自工作的分佈如下:

按家庭人數劃分收入只來自工作的受訪者每月收入中位數

家庭人數	回應人數	受訪者每月工作收入中位數	全港收入中位數	受訪者收入低於全港收入中位數%
1人	19	10,000	11400	12.2%
2人	38	13,500	21300	36.6%
3人	52	15,000	35200	57.3%
4人	87	18,000	49000	63.2%
5人	21	18,000	62600	71.2%
6人或以上	6	16,250	68500	76.2%
合計	223	16,000	30,000	46.6%

受訪有工作者收入低於全港中位數的收入12.2%至76.2%，74.4%收入是低於中位數5成或以上，若包括綜援的，只有11700元，可見受訪者收入非常低微及經濟上很貧窮，難以應付基本生活開支，極需要援助。樂施會根據2023年9月政府統計處的數據，在疫情前（2019年），家庭月收入中位數的第一等分（最低收入）與第十等分（最高收入）之間的差距為34.3倍。2023年第一季度，即疫情後逐漸恢復正常的第一季，兩者差距進一步擴大至57.7倍，期間最低收入家庭的收入亦並未改善，出現疫後「復常」下貧富兩極化同樣「復原」的惡劣情況。¹

1.2 八成受訪基層認為財赤嚴峻 六成傾向開源多於節流

面對本年度逾1,600多億元年度財赤，受訪基層市民認同財赤問題確實嚴峻；雖然特區政府可動用儲備逾1.3萬億元(包括：政府財政儲備及外匯基金投資收益累計盈餘)，惟公眾一般亦感受財政問題嚴峻，這一方面是由於公眾普遍著眼於本年或過去一兩年政府的財政狀況，收入持續低於開支的問題，同時亦與政府官員在社會輿論中闡述最新財政赤字情況有直接的關係。因此，縱使過去多年政府累積逾萬億元的可動用儲備，累積的儲備豐厚，財政底子鞏固，大眾仍感受本港政府面對重大的財政挑戰。無可否認，近十年本港公共開支在顯著增長(尤其是社會福利和醫療服務)，然而，這主要是回應人口老齡化的新增社會需求，因此並不等於因開支增加，財政狀況必然出現問題。當然，公眾以審慎的角度，避免入不敷支的情況，亦屬可以理解的。在應對財赤方面，幾近六成受訪者(57.9%)認為政府首要是開源以增加收入，多少反映基層市民認同整體開支有一定必須性和合理性，傾向以增收入，而不削開支為主要對策，當然，節流和發展經濟也同樣重要，均屬當局有必須思考的選項。

1.3 逾六成受訪者建議用投資增收入 五成半建議增加賣地

在開源方面，逾六成(62.9%)受訪者建議政府應透過增加投資以增加收入，即所謂「錢搵錢」，亦十分符合社會大眾的認知。眾所周知，政府財政儲備甚豐，單以過去多年在金管局負責管理的外匯基金投資收益，累計盈餘已多達6,000多億元；有關盈餘一直未被善用。此外，在2022年行政長官施政報告中，特首便提出成立香港投資管理有限公司，以更好利用財政儲備促進香港經濟和產業發展，提升招商引資的能力，並增強香港與大灣區兄弟城市的產業合作。投資管理有限公司負責管理「香港增長組合」(320億元)、「大灣區投資基金」(50億元)，「策略性創科基金」(50億元)，以及新成立的「共同投資基金」(300億元)，吸引和助力更多企業在香港發展，目標是提升產業結構、增強經濟發展動能。然而，由於投資公司成立時間尚短，投資成績有待觀察。

¹ 香港樂施會 (2023) 香港貧窮狀況報告 2023: 疫後復常下的兩極化復原 (2023年9月19日)

https://www.oxfam.org.hk/tc/f/news_and_publication/100595/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E7%8B%80%E6%B3%81%E5%A0%B1%E5%91%8A2023.pdf

此外，受訪者建議增加賣地(例如：拆細地皮、調低賣地售價)，或未有全面考慮到賣地成績極易受經濟環境因素影響，以過去一年為例，2023/24年度的賣地收益，已因復常不似預期，經濟環境不明朗等因素，導致收益較原預期(850億元)，大幅下跌至160億元(連同補地價收益)；因未來市況前景不明，甚至有住宅地皮流標情況出現，政府更罕有地暫定了季度推售住宅用地。因此，賣地並非可持續的經常性收入，建議增加賣地次數、拆細地皮或降價出售等措施或有助成交，但對政府收益的影響亦大，所佔比重亦應有所降低。至於近三成(28.9%)受訪者認同應調高印花稅，其實也可考慮；因主要印花稅收入源於物業成交、股票交易等，相信參與者均屬有置業能力或從事股票買賣人士，相信對普羅大眾基本生活影響不大。另一方面，前年(2022/23年度)財政預算案建議設立累進差餉幅度，其幅度亦可進一步上調，以反映經濟能力較高的市民對公共開支有較大的承擔。

1.4 加稅意見分歧 較多支持調高博彩稅稅率和設物業空置稅

在加稅的問題上，受訪基層市民意見分歧，支持和反對人士各佔一半，然而，若真的要檢討稅款，最多受訪者傾向調高博彩稅稅率，以及設立物業空置稅。多年來博彩稅亦屬政府一穩定財政收入；以2003/04年度116億，上升至2022/23年的258億，當中包括來自足球博彩(50%)、賽馬(72.5%至75%)和六合彩(25%)的博彩稅收入。事實上，博彩稅收入一直維持總投注額約一成的水平，極有上調空間。舉例來說，香港賽馬會於2022/23財政年度的總投注額3,047.99億元，合共約支付286億元的博彩稅、利得稅和獎券基金撥款。雖然賽馬會於未來五年需向庫房繳交累計合共120億元的「額外足球博彩稅」，但有關稅款亦只屬非經濟常的稅款，當局有必要考慮上調博彩稅稅率，以增加經常收入。

另一方面，受訪者亦建議設立物業空置稅作為新稅項。根據差餉物業估價署《香港物業報告2023》初步統計數字，2022年本港私人住宅的空置率上升至4.4%(約5.5萬個空置單位)、私人寫字樓空置率為14.4%(2022年)、私人商業樓宇空置率為10.5%(2022年)、私人分層工廠大廈空置率為5.3%、私人工貿大廈空置率為11.3%。以往有不少地產發展商，就是新建物業落成後，縱使已獲發佔用許可證(屋宇署)、滿意紙或轉讓同意書(地政總署)，仍然因市況原因而不推售；就是商用單位，業主亦或因市道原因及避免類似單位租值下跌，而不主動出租單位，導致租金高企不下。為善用空置物業，當局應考慮引入物業空置稅，增加有經濟能力人士持有空間物業的成本，增加公共財政收入，同時亦有助善用珍貴土地資源。此外，三成(28.0%)受訪者建議調高利得稅，目前本港利得稅上限為16.5%，水平自2008/09年度以來已未有調升，屬全球各地較低水平，由於利得稅為政府帶來較穩定收入，相信有一定上調空間。

1.5 逾半建議提升資源效能節流 絕大部份不建議削減民生開支

調查發現，受訪基層市民主要(53.1%)傾向建議政府善用公共資源提升行政效能，不少更建議當局透過完善採購程序，以減省公帑；事實上，近年政府積極呼籲各界善用資訊科技，當局同樣應善用科技簡化流程，從而減少公務人手開支。如前文提及，財政司司長已早年度《財政預算案》提出「資源效率優化計劃」，要求各政策局及部門節省經常開支1%，並亦維持公務員編制零增長的目標。惟過去六、七年政府一直擴充人手，公務員編制回升至19.7萬人，直逼歷史高位，雖然實際聘用人數約17.4萬，惟2022/23年度公務員薪酬總開支仍高達916億元，公務員的執行力和工作效率仍有極大改善空間。當局應順應民意，檢討公務員人手；與此同時，由於削減民生開支對市民(特別是基層市民)的生活有著直接的影響，當局應避免削減惠及民生的開支和公共服務，避免在緊縮開支下禍及民生和公眾福祉。

1.6 一半受訪者表示削公共服務後要節衣縮食應付開支

此外，一旦政府推出開源節流措施，逾半(52.5%)受訪者表示日後或需要節衣縮食，以減少日常生活開支，情況頗為嚴峻；近月各官員先後提出檢討各項公共服務收費，先有醫務衛生局表示需檢討急症室及各項公營醫療服務收費、教育局曾提出多年來大學資助學士學位學費二十多年來仍未有調升、房委會表示若公屋租金不調升，會令房委會陷入財困等云云；實在令大眾憂慮財赤牽起加費之風，各項公共服

務收費或進一步加強用者自付的原則(例如: 醫療、教育、公屋租金、文娛康體活動費用等), 令生活百上加斤。由於收費並不一定設有減免機制, 在市民人人均可以參加, 但收費水平劃一下, 基層市民要承擔的額外生活開支比例上較非基層市民較重, 加劇社會不平等的情況。因此, 基層表示為應對加費等而節衣縮食壓縮開支、甚或須借貸等, 情況並不理想。當局在提升公共資源效益時, 必須將對基層市民生活的影響減至最低。相反, 經濟發展對創造財富至為重要, 當局應積極發展經濟, 亦要確保經濟增長能同時讓基層勞工及家庭受惠。

1.7 財政盈餘適足分歧 財政盈餘水平多認為愈多愈好

在財政盈餘方面, 受訪基層市民對於何謂適足的財政盈餘水平意見分歧, 對於目前政府財政盈餘在沒有任何新增收入下, 仍可維持一年的水平, 認為足夠或不足夠的受訪者各佔一半; 至於如何定義適足財政盈餘水平方面, 近六成受訪基層市民認為能應付12個月或更短的政府開支便可, 換言之財政盈餘並不屬於政府, 收入及盈餘最終亦屬於香港市民, 因此, 當局能否善用盈餘、藏富於民, 才是市民之福。以上情況亦解釋了為何受訪基層在討論公共開支佔本地生產總值的水平時, 近四成半(44.0%)表示不知道25%以下的水平是否屬合理, 在討論合理水平時, 受訪者亦傾向愈少愈好。事實上, 過去社會甚少討論公共財政狀況, 甚少討論合理財政水平; 因應香港社會步入老齡化、社會福利和公共服務有待進一步提升, 當局有需要就如何善用財政資源, 以及定義財政水平展開公眾討論, 與民共議如何善用公共財務資源。

1.8 七成建議推5,000元基層生活津貼 增學生資助現金津貼強化教育房屋支援

面對疫後復常不似預期, 七成(71.4%)受訪基層建議預算案應向每名生活在貧窮線下及正領取各項社會福利的基層人士派發5,000元「基層生活津貼」; 六成多(62.9%)建議向各項福利計劃受助者發放額外兩個月津貼、乃至電力補貼等等, 反映日常民生服務的支援至為迫切, 市民對短期紓困措施仍有一定期望。此外, 在中長期政策或服務方面, 學生資助及學生津貼亦應增加(包括: 幼稚園每年\$3,000, 中小學每年\$5,000, 大學每年\$5,000), 從而減輕基層莘莘學子的教育開支。

至於現金津貼試行計劃自2011年6月方面, 計劃受惠對象主要是輪候公屋逾三年的家庭或長者單身的私樓租戶, 截至2023年8月底, 計劃已惠及約9.18萬個家庭, 總受惠人數25.15萬人, 共發放約33億元津貼; 計劃為期三年, 並將於2024年6月完結。據報, 因應過渡性房屋相繼落成及發展簡約公屋, 當局雖然對試行計劃恆常化持開放態度, 但表明無意放寬計劃申請資格。事實上, 根據社協於2022年11月至2023年2月作《現金津貼試行計劃中期成效調查》, 有九成七領取住戶將現金津貼使用在住屋開支上, 近八成受訪者得以減輕租金及精神壓力, 反映計劃對緩解輪候冊人士經濟壓力成效顯著。再者, 截至2023年9月底, 獲上公屋的申請者平均輪候時間為5.6年, 當中長者一人申請者的平均輪候時間為3.9年。為此, 當局應將計劃恆常化, 延續為所有輪候公屋逾三年的私樓租戶提供現金津貼, 並放寬申請資格, 涵蓋非長者單身為受惠對象。另外, 當局亦應增加長者醫療券至5,000元, 並設立低收入家庭保健券(即: 領取全額職津住戶)(48.4%), 加強對基層市民的健康支援。

2. 建議

是次調查反映基層市民普遍認同財赤問題嚴峻, 有必要引入開源節流措施; 然而, 在財政儲備水平及公共開支佔本地生產總值百分比意見不一, 有待社會進一步討論。為此, 《2024/25年財政預算案》中, 應有以下重點:

2.1 持續財政投放: 不應大幅削減公共開支, 並將公共開支佔本地生產總值的水平訂為不少於25%, 確保有持續性的足夠財政資源投入, 以回應社會發展對公共服務的需求 (當局原預測2024-25年度

公共開支佔本地生產總值為25.3%、2025-26年度跌至24.8%、2026/27年度及2027/28年度更進一步下跌至24.5%及23.9%)。

2.2 增加稅收：當局應展開稅制檢討，**上調利得稅稅率**（利得稅自2008-09年度起一直維持在16.5%的極低水平），**並設金融相關稅項**（如：調升股票印花稅、開徵股息稅、股票、債券或其他金融產品的增值稅等）、**為特定行業開徵「暴利稅」**，從而增加在金融業上的經常收入，並可考慮進一步**上調累進差餉制度幅度、增加博彩稅稅率**等，穩定公共財政收入來源。

2.3 增加推動經濟發展、就業及培育勞動力的力度：疫情三年，加上移民潮，正如政府經濟顧問分析地緣政治緊張局勢加劇，金融狀況偏緊，困難的外圍環境將繼續令貨物出口及投資和消費氣氛受壓，令疫後的香港經濟未能完全復常，香港經濟在2023年第三季本地生產總值只上升0.1%。尤其是零售、餐飲業、運輸等，在遊客量大減，港人復常後多外遊下，商品出口往歐盟及亞洲地區減少等問題下，部份中小企捱不住，有些公司現時已裁員或實施放無薪假或只請兼職，政府應針對有困難的行業/公司，作出宣傳推廣或技術支援或因應資金情況，設立營運貸款支援，對暫因大環境未復常下，資金又缺乏的公司，設立直接支付員工保就業基金。同時亦要開發多些經濟市場，多些鼓勵內需的措施。而現時的勞動市場，因各行業及公司的市場不同，有些是人手非常不足，有些是人手過剩，政府應立法規定所有空缺職位要向勞工處登記，要全面掌握勞動市場的需求，主動聯繫公司，作出支援。此外，促進就業及勞動力方面，應獎勵加入缺人手行業的本地工人，做滿半年，有6,000元，增加短期領牌兩日課程的再培訓課程或基金資助私人市場考牌。香港出生率持續處於低水平，至2022年本地夫婦平均子女數目下降至0.9名新低點。政府應大力促進生育率，增加生育免稅額，增加幼兒託兒服務及資助名額，全日幼兒園及幼稚園學額及資助，小學全面學校託管及學習輔導服務等。

2.4 檢視節流措施：當局應推行「資源效率優化計劃」時，應避免影響觸及社福民生等必要部門人手的經常開支，以免影響提供公共服務，加強社會安全網對弱勢社群的支援。

2.5 社協綜合建議

針對本年及未來特區政府在訂定公共財政政策方面，社協建議如下：

2.5.1 長遠政策建議

- 制訂具體財務政策，落實「共同富裕」目標，真正讓市民受惠，讓社會各階層享受經濟發展的成果。
- 將2024-25年度公共開支佔本地生產總值的水平訂為不少於25%，確保有持續性的足夠財政資源投入，以回應社會發展對公共服務的需求。
- 處理貧窮須新思維，負徵稅是可行進路：當局應引進負稅率制度，按住戶人數訂立社會認可的一般生活水平；若住戶收入超出水平，便應繳納稅項，相反，若住戶收入低於水平，便可獲得一定生活補貼，加大財富再分配力度，至於入息水平與相應津助金額，則需要交由社會大眾再作商議。
- 上調利得稅稅率，設金融相關稅項：本港利得稅自2008/09年度起一直維持在16.5%的極低水平，當局應考慮展開稅制檢討，調高稅率，以增強社會財富再分配效能。另外，因應不少股票或其衍生工具的交易額每日逾千億元計，當局應增加股票印花稅、向持有一定數目股票的人士或企業開徵股息稅(避免散戶受影響)、甚或訂立股票、債券或其他金額產品的增值稅等，從而增加在金融業上的經常收入，穩定公共財政收入來源。
- 為特定行業開徵「暴利稅」：疫情及由地緣政治引發的國際危機，不但令本港的經濟出現倒退，也令不少基層家庭的收入大受影響，同時也令過去一年小市民的能源開支大幅增加而令生活「百上加

斤」；但此與同時，個別壟斷性的行業企業的盈利卻仍然不合理地高企。為此，我們認為特區政府有必要研究效法我國內地及部分西方國家的做法，於特定行業（如能源及房地產行業）開徵「暴利稅」，這樣一來可以增加政府的財政收入以獲取更多資源持續改善民生，另方面有關做法更合乎「共同富裕」原則。

- 增加推動經濟發展、就業及培育勞動力的力度。

2.5.2 短期紓困措施建議

- 向每名生活在貧窮線下及正領取各項社會福利的基層人士派發 5,000 元「基層生活津貼」：近年，預算案曾分別提出了「現金計劃」及「電子消費券」等一筆過向全港年滿 18 歲的永久性居民及其他合資格非永久性居民「派錢」的方案；而對於新一份預算案，社協認為更有效的做法是做到「精準扶貧」，將資源用在最有需要支援的弱勢群體中。為此，社協建議向每名生活在貧窮線下及正領取各項社會福利的基層人士派發 5,000 元；而實際派發方法，可採用「直接轉帳派發」（現正領取各項社會福利的家庭及人士可以直接將每人 5,000 元生活津貼轉到有關家庭銀行戶口）及「經申請審核後派發」（其他貧窮人士根據半額在職家庭津貼的家庭收入及資產水平經有關家庭申請審核後派發）的方式並行。據估算，派發有關生活津貼的開支應不多於 100 億元。
- 設立短期失業及就業不足援助金（建議：每月正常收入的 80%，上限為 16,000 元，每名就業人口最多可領取六個月津貼），作為失業保障的一種，短期可處理失業勞工的困境。長遠而言，本會認為政府亦須就設立供款式的失業保險，作廣泛公眾諮詢。

2.5.3 其他短期紓困措施

- 為社會保障、在職家庭津貼、交通津貼及學生資助全額或半額的受惠人提供額外的 2 個月支援津貼；
 - 為公屋租戶提供租金寬免；
 - 效法 2020-21 年間關愛基金推出兩輪「非公屋、非綜援低收入家庭津貼」（N 無津貼）的做法，於 2024-25 年度內提供兩次「N 無津貼」；
 - 延續 2023-24 年度預算案給予全港電力用戶電費補貼的做法，並因應近期能源開支大幅增加的情況而將補貼金額加倍（即由 2023-24 年度每用戶補貼 1,000 元增加 2024-25 年度每用戶補貼 2,000 元）；及
- 立即調整在職家庭津貼金額及放寬申請條件，包括因應當前失業和開工不足情況而調低所須工時規定，非常時期，例如因政府的社會活動限制命令而被迫不能上班應豁免工時，此外，兒童津貼應與工時脫鉤，以及調低長者工時，以鼓勵長者就業及配合長者身體狀況。

2.5.4 總體來說，社協建議 2024-25 財政年度政府應：

- 繼續採取「逆周期」財政措施，維持以至增加各項涉及民生的開支承擔，令財政年度以公共開支佔本地生產總值不少於 25% 為承擔目標；
- 按社協建議，短期紓困措施涉及的政府財政資源影響約 504 億元；
- 按社協建議，就涉及教育、醫療、安老、社會福利、扶貧及民權等範疇新增經常開支約 542 億元；
- 按社協建議，就涉及房屋、醫療及就業支援的新增非經常開支約 37.5 億元；及
- 撥備約 460 億元非經濟開支承擔額以全面回購港鐵股份。

（詳情參見香港社區組織協會 2024 年 1 月就 2024-25 年度財政預算案提交之意見書）

二零二四年二月四日

聯絡人：施麗珊（副主任）[電話：2713 9165（辦事處）/ 9152 4331（手提）]

王智源（助理主任）[電話：2713 9165（辦事處）/ 6611 5925（手提）]