



民主思路2023-24年財政預算案建議書

THE 2023-2024 BUDGET PROPOSAL BY PATH OF DEMOCRACY



民主思路

2023-24 年度財政預算案建議書

「一國」中找到機會、「兩制」內自強不息

2023-24 年度財政預算總要提及兩個範疇：1) 在祖國的大棋盤裏，香港的發展方向及目標；2) 香港來年要處理的問題。

範疇一：在祖國的大棋盤裏，香港的發展方向及目標

國家領導人一直肯定香港的利益就是國家的利益。香港要融入國家發展大局，對接「十四五規劃」，加入粵港澳大灣區建設、「一帶一路」和亞洲基礎設施投資銀行發展的國家戰略。

中華人民共和國國家主席習近平在今年（2022）七一提及香港經濟要發展動能，給香港兩個支持，1)：支持香港同世界各地展開更廣泛、更緊密的交流合作，吸引滿懷夢想的創業者來此施展抱負」。2)「支持香港積極穩妥推進改革，破除利益固化藩籬，充分釋放香港社會蘊藏的巨大創造力和發展活力。」

關於這兩個支持，香港要認真思考，如何在疫情過後推行中長期發展策略。除了跟國家攜手發展之外，特區政府亦要想辦法推動內部經濟及進行改革。

對此，民主思路認為香港管治者要具有改革的範式轉移，貫徹「以結果為目標」及「以民為本」的施政理念。首先，特區政府要在教育、醫療、住屋方面要做到機會平等和堅持經濟為人民發展，而非單單只為企業發展。其次，我們要釋放長期被困在貧窮下的勞動力和創造力。這個想法是源自習近平主席在 2015 年「將蛋糕做大、然後再分配的理論」；套在香港的情況，靠炒買投機、寡頭壟斷而獲利的人只是將蛋糕拿多一點，其他人便拿少一點；相反地，靠創新及拼搏的人是先做大個蛋糕才拿取自己的份額，其他人的份額也相繼有所提升。所以扶貧、房屋、教育、醫療要做好，貧窮人口往上流的機會便大大提升，長期的深層次矛盾終有解決一日，香港的創造力和發展活力便會釋放出來。

回顧過去，開創未來--「政府參與未來中心」

每當香港「一把手」更替，下一任政府的政策一般具有延續性。但是回歸後，香港盤根錯節的深層次問題仍然未得到解決。今屆政府開首在第一份施政報告中便定出「以結果為目標」的施政理念，盼能將未達標的工作盡快達標。

我們相信目標應放在更長遠的目標上，包括加強發展經濟，幫助產業升級，鞏固國際金融中心地位等。就此，「未來中心」便具有不可或缺的角色。鳥瞰新加坡、日本和北歐多國，「未來中心」組織或計劃是匯聚不同領域的專家或業界，共同提供前瞻性建議。

成立「未來中心」的目的是將過去、現在和未來連成一線。它不是憑空出現，現今歐洲已經有三十個同類型中心，其運作模式由創意實驗室，到跨國企業，再到公共行政範疇也有涉獵。在公共行政的領域上，一些歐洲國家的國會部長更主導未來中心的運作，當中包括經濟事務、稅務、交通、各類公營事業、水質管理、環境、空間及城市規劃、都市更新、社會事務、就業、教育等。荷蘭、丹麥、英國和以色列等先進地區都分別設立較具影響力的未來中心。民主思路提出設立「未來中心」絕對符合世界大潮流。從運作上看，未來中心其主要功能如下：

- 1) 情境規劃：幫助香港找出問題所在，掌握世界大趨勢，點出關鍵所在；將有關的不同級別和部門的政府官員集中一起，作縱度及橫度整合，共同制定政策；
- 2) 採用以證據為本的研究方法及評估：在各領域的問題中，「中心」有助估計重大議題出現的機會，盡量在問題發生前作風險評估；「未來中心」部分功能可以包括協助研究和制定工作指標，用作衡量以上策略的實踐情況，製造預警系統，分析風險及監測潛在的威脅。
- 3) 釐清問題本質，讓政府官員建立情境認知，讓處理問題能力提升；
- 4) 將處理問題當作戰爭遊戲，將政策討論作模擬攻守，將衝突及現實原素帶入討論中，讓討論者透過這些模擬安排完善策略的制定。
- 5) 至於，在未來中心裡，公務員滿有發揮機會。香港公務員要承受著政治中立的無形壓力，有時候未能暢所欲言。在日趨政治化的管治環境下，未來中心提供了自由的平台，給他們提供專業及實戰經驗，這是無價的瑰寶，任何諮詢組織也渴望得到的。

最後，建立未來中心成本低，性價比高。香港九間大學能提供研究人才，再結合具前綫經驗的公務員參與，設立數間未來中心簡直是輕而易舉。問題是繫於管治者心態之適應。

我們現在呼籲財政司司長，撥出資源，組織及建構具香港特色的「未來中心」。

範疇二：香港來年要處理的問題

隨著新冠疫情逐漸放緩，香港市面人流漸多；然而國際局勢動盪不安，本港外貿、股票市場以及本地經濟嚴重受挫。雖然過去兩年特區政府推出多項政策支持受創行業，但是，政府庫房的儲備無可避免地減少。來年預見，經濟將持續受到外來負面因素拖累，佔政府財政收入四成多（2021-2022年總共約為44%）的薪俸稅、利得稅和地價收入ⁱ將會不可避免地往下跌。再者，近年地緣政治紛爭，疏遠中的中美關係及持續快一年的俄烏軍事對抗衍生出全球通脹及糧食短缺問題。這樣，香港社會正面對三大問題：

- 1) 滯脹的風險，市民要承擔高物價及收入減少的噩耗；
- 2) 出現長期財政赤字，動搖投資者和市民信心；
- 3) 失去經濟動力，影響香港在世界的競爭力。

雖然過去兩年特區政府推出多項政策支持受創行業，但是，我們仍建議以赤字預算來支持來年開支，帶頭推動經濟復甦。針對以上問題，我們呼籲，特區政府採納以下三個方向：

- 1) 壓抑通脹，穩定社會；
- 2) 減少不必要的開支，擴闊稅基，製造公平社會；
- 3) 增強長遠經濟實力。

1. 壓抑通脹，穩定社會

1.1 特區政府可制定方案對抗通脹

現今高通脹及失業率上升，低收入家庭可動用收入變相銳減，相對中產或高收入家庭，他們的衣食住行開支佔全家總開支的一大部份，貧窮家庭四成的收入用於住屋、三成用於食品。ⁱⁱ故此，任何相關政策只要能夠幫助有困難的家庭熬過經濟低迷都能達到精準扶貧的目標。對此，我們建議：

- 特區政府盡快跟中央及深圳政府商討加強供應鏈管理，減低運輸費用，將兩地基本生活貨品價格差距縮減。
- 呼籲競爭事務委員會直接調查這些貨品價格異常的問題及針對業界對合謀定價的行為。

1.2 協助弱勢群體，強化安全網

疫情下，市民面臨裁員危機。他們未必受助於任何失業支援措施，另外他們也要照顧孩子，很快他們便成為弱勢階層。再者，很多低收入人士未能達到「在職家庭生活津貼計劃」的工時要求，因而未能獲得基本家庭生活津貼及相關的兒童津貼，致使他人不敷支的情況更趨惡劣。我們建議：

- 寬減薪俸稅和個人入息稅，以五萬元為上限；
- 下調在職家庭生活津貼計劃的工時要求，令低收入家庭的生活得到在疫情前同等的保障；
- 增加供養父母及孩子的免稅額，減輕家庭負擔。

2. 減少不必要的開支，擴闊稅基，製造公平社會

即使本港經濟需要赤字預算來支持，政府需要量入為出，維持財政紀律；以免出現長期財政赤字，影響投資者和市民信心。

2.1 密切監察財政狀況，維持財政紀律

在預期的經濟衰退下，一方面香港恒常的稅收將會下降，另一方面政府要幫助市民度過困境。這樣，未來數年政府要相當小心，避免陷入結構性財赤的危機。對此，我們建議：

- 加強審查撥款資助計劃，杜絕被不法之徒騙取款項，從而確保該資助發放至有需要人士的手中；
- 參考英國 **Office for Budgetary Responsibility**，讓政府在內部對財政進行獨立的預測和評估，從而審核政府的政策成本及績效，定期進行財政收入的中長期推算，及預先策劃有效的資源使用，使公帑用得其所。

2.2 以漸進式稅務政策減低貧富懸殊

按《基本法》第 108 條，香港特區需參照原在香港實行的低稅政策，可自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。在提出新稅項上，我們認為擴闊稅基亦有助減輕目前貧富懸殊所帶來的社會問題。故此，我們建議：

- 檢討現行稅務政策，提出相應的稅務改革，令其變得更公平和減少社會變得政治化。政府的稅務改革應著眼於長期的經濟利益，漸進式的稅務政策是有助於重新分配社會的財富，減低貧富懸殊。

2.3 幫助貧困學生，消除跨代貧窮

針對跨代貧窮問題，特區政府開始啟動新創辦的師友計劃（「共創明 Teen」計劃），引導有需要的青少年接觸社會不同階層的人士。除此以外，我們建議：

- 撥款委託非政府組織為全港貧困學生提供免費線上補習，計劃由政府資助和監督下執行，補習老師可由大專生擔任，獲發每週 5-10 個小時的補習津貼。計劃亦可以招募受疫情影響而被解僱的人士，根據他們的專長，為不同學生提供輔導。
- 豁免學生貸款利息，減輕低收入畢業生的家庭負擔。

2.4 繼續協助市民自置物業

香港私人樓價高昂，導致市民一直抱怨政府的房屋政策束手無策，一籌莫展。雖然現屆政府積極覓地以作發展公私營房屋，但短時間內房屋供應未必能顧及現存的需要，因此可以從檢討首置人士印花稅和控制樓宇按揭入手，以較便利的方式管理樓市。我們建議：

- 檢討現行首次置業人士的定義，以堵塞印花稅的漏洞。首次置業人士的印花稅優惠，一生人只可以享用一次。這樣，過去曾以公司名義購買物業人士，不應享有豁免繳納首次置業人士印花稅的權利。
- 檢討按揭保險計劃的制度，不再以樓價作準則，按揭成數的多寡應由銀行按供款人的還款能力去衡量。開放九成按揭予所有首次置業的自住住宅物業，第二套房的房貸比率則調低至五成以下。
- 研究措施：讓缺乏穩定職業或收入的市民也能申請銀行九成按揭，例如讓市民參加特定的儲蓄計劃，既可鼓勵市民儲蓄，又能防止銀行過度借貸，避免犯下日本和美國的樓市泡沫及二按危機，以免重蹈覆轍。

2.5 改善醫療系統，防患未然

日常醫療服務依然受疫症影響，例如，擇期手術、診所諮詢及診斷性檢查常出現被推遲或取消的情況。加上，深切治療服務也非常短缺。在香港，每十萬人只有 3.5 張病床，遠低於發達國家水平。醫學研究的也出現撥款不足，而研究單位僅限於由兩所大學的醫務人員。我們建議：

- 醫管局應該提早實施「十年建院計劃」，以面對未來醫療及人口老齡化的挑戰；
- 增加疫情後的支援計劃，包括中醫跟進、心理治療；
- 加強對不同社區的基層醫療支援，協助將「治療為本」的政策改變到「預防為本」；

- 「基層健康管理局」應該促進地區合作，長遠實踐「居家安老」政策及更有效地運用醫療資源；
- 擴大公私合營計劃的範圍，涵蓋更多專科及亞急性部門，令患者能夠加快接受選定的治療；
- 資助國家重點實驗室、大灣區聯合實驗室及醫院管理局，為本地研究人員提供機會參與國家級研究和臨床研究，並讓醫務人員和護理人員共同進行。

3. 增強長遠經濟實力

國際局勢依然波動，隨著原材料及能源價格上升，香港的經濟發展面臨著內外交困的景況：一方面對外的總貿易額波動，商界的經營成本不斷上升但收入卻減少；另一方面受制於中美地緣政治角力，香港要向西方國家講好「香港故事」愈見艱難。因此，我們建議：

3.1 投資優勢產業，擴充市場版圖

香港縱有一流大學，人才流失、政策不一致、資金不足等系統性問題卻窒礙高端產業發展。香港不僅享有「一帶一路」及大灣區建設等帶來的發展優勢，政府應主導完推動香港高端科研和建立完善的生產鏈。一旦產業成型，本地及海外人才便會對未來自身發展充滿信心，流失問題便會減輕。因此，我們建議：

- 科學園可以主動為創科行業撥地，並由香港投資管理有限公司主動注資，帶動生物科技、促進醫學研究、藥物治療及晶片設計等優勢產業；
- 加強對歐盟推廣，擴充市場版圖，藉着歐盟一向希望利用香港作為與中國經濟合作跳板的意願，吸引歐盟企業在香港發展高端科研和高端生產基地。

3.2 聚焦「一帶一路」，培養具國際視野的新一代

在「一國兩制」下，香港可為國家作出獨特貢獻：栽培新一代年輕人讓他們具備國際視野，認識不同國家的宗教和文化，使香港在東盟和其他「一帶一路」沿線國家的溝通中，掌握文化及經濟交流的優勢。我們建議：

- 擴大「一帶一路獎學金」涵蓋範圍，讓更多有潛質的東南亞年輕人和專業人士申請來港就學。獎學金得獎者可以義務擔當文化大使，向本地社區推廣他們國家的文化，並於畢業後讓他們留港工作；
- 鼓勵本地大專生前往東盟及「一帶一路」沿線國家交流及實習，並鼓勵香港的大學開設更多國際外交事務相關的學位課程。

3.3 利用本地專業人才資源，爭取成為國際及商業仲裁中心

香港的法律制度一直受到國際社會認同，並且近年積極與中央政府合作下，使香港在2019年時已經成為第一個及現時唯一與內地簽署有關「仲裁保全」協助文件的司法管轄區。因此，香港應該善用與內地聯繫的優勢，協助外商(尤其是「一帶一路」地區的投資者)在本地集資。金融和法律界除了獲得更多生意合作機會外，長遠來說，香港的專業服務更會受到各方青睞。故此，我們建議：

- 設立香港國際商業法庭，提供國際仲裁之外的選擇，處理商業糾紛。新設的國際商業法庭能夠吸引普通法及大陸法兩種法制下的法官，推廣香港的法律優勢，增加國際社會對香港司法獨立的信心。

3.4 推動環保行業、可持續發展及推廣環保建築

既然香港已經發行了綠色債券，又預備開展垃圾徵費，政府如能善用這些收入，那麼回收行業將得到適當的發展。另外，香港沒有發展足夠的綠色建築物，政府應該牽頭提供指引或誘因，讓私人發展商在這方面努力。我們建議：

- 運用綠色債券計劃所募得的資金，支援中小型業界去添置新器材，和支持所有涉及碳中和或減排的行業。如果有些公司能證明他們能改變現有的運作模式而達致減排的目標，這些公司可以申請比現時更優惠的綠色貸款，去發展他們的計劃；
- 加強推廣垃圾徵費，令市民改變他們對丟棄垃圾的行為，例如政府可以按每天的垃圾排放重量徵費；
- 提高回收基金資助金額上限：針對塑膠回收廠商的標準項目，將資助金額加碼至200萬或相當於項目總批准支出的75%；
- 提供稅務和提升地積比率等誘因，鼓勵地產發展商在規劃新建大廈時，加裝節能設施，如光伏發電系統、太陽能熱水系統、備二氧化碳感應器的鮮風供應監控系統、冷水循環系統和雨水回收系統等。

ⁱ 香港特區政府。(2021)。2020至2021財政年度政府財政預算案：公共財政。

<https://www.budget.gov.hk/2020/chi/io.html>

ⁱⁱ 香港01研數所。(2021年11月18日)。貧窮線：推算貧窮戶開支 住屋佔收入逾半 一人戶食物開支極低。

<https://www.hk01.com/%E7%A0%94%E6%95%B8%E6%89%80/700141/%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E7%B7%9A-%E6%8E%A8%E7%AE%97%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E6%88%B6%E9%96%8B%E6%94%AF-%E4%BD%8F%E5%B1%8B%E4%BD%94%E6%94%B6%E5%85%A5%E9%80%BE%E5%8D%8A-%E4%B8%80%E4%BA%BA%E6%88%B6%E9%A3%9F%E7%89%A9%E9%96%8B%E6%94%AF%E6%A5%B5%E4%BD%8E>

民主思路理事會

召集人：	湯家驊			
聯席召集人（國際）：	龍家麟			
聯席召集人（研究）：	潘學智			
理事（筆劃序）：	朱柏陵	朴完基	陳之望	陳進雄
	麥慶歡	黃志雄	黃穎灝	

2023-24 年度財政預算案建議書委員會

委員（筆劃序）：	李啟雄	高博豪	梁邵麟	莊偉安	陳艦
	葉浚生	潘學智	鄧嵐	龍思聰	

研究員（筆劃序）：	張達明	陳慧盈
-----------	-----	-----

關於民主思路

民主思路是一個具使命感和目標為本的智庫，我們期望在一國兩制、港人治港、高度自治的大原則下，爭取民主發展的最大空間。我們相信民主發展需以溫和的態度來進行互信的溝通。為此，民主思路創立一個平台，目標為：

- 以進取的方式，推動溫和路線，在社會開拓新的政治空間；
- 設定議題，建立有系統的論述；
- 透過研究、對話、互動，與各持份者共同確立特區政治、社會、經濟、文化的新思維。
- 透過舉辦不同的活動和計劃，例如香港政治及行政學苑，培養新一代的政治領袖和公共政策制定者。

查詢：	蔡淑汶（總經理）
地址：	香港灣仔軒尼詩道 19-21 號金鐘商業大廈 3 樓
電話：	2509 3131
傳真：	2509 3130
網址：	www.pathofdemocracy.hk