

地價收入與政府財政 — 政府可否增加經常開支？

廖柏偉 林潔珍

研究專論第十九（一）號



二零一四年二月

香港中文大學全球經濟及金融研究所
香港新界沙田澤祥街十二號鄭裕彤樓十三樓

鳴謝

全球經濟及金融研究所衷心感謝以下捐助人及機構的慷慨捐贈
及對我們的支持 (以英文字母順序)：

捐助人及機構

查懋德	銀聯金融有限公司
鄭海泉	恒隆地產有限公司
胡祖六	恒基兆業地產有限公司
劉佐德及劉陳素霞	劉佐德基金有限公司
劉遵義	新鴻基地產發展有限公司
	東亞銀行有限公司
	香港上海匯豐銀行有限公司

活動贊助人及機構

周松崗	盤谷銀行
蔡清福	中國銀行金邊分行
方方	北山堂基金
馮國經	國家開發銀行
李偉波	金陵華軟
黃桂林	厚樸投資管理公司
	中國工商銀行金邊分行
	金陵控股有限公司
	新華集團
	The Santander-K Foundation
	銀聯國際

地價收入與政府財政 — 政府可否增加經常開支？

廖柏偉¹ 林潔珍²

2014年2月

香港政府歷年來豐厚的地價收入 (land-premium)，回歸前後都是學者、評論員及政黨的議論焦點。有論者認為政府的財政儲備主要來自歷年的地價收入，因此政府可以運用地價收入，擴大有急切需要的經常開支 (recurrent expenditure) 如教育、福利、醫療等。較為有深度的評論者明白地價收入屬於資本收入 (capital revenue)，是一次性的，數額波動可以很大，但認為由於每年都有進帳，政府可以指定某一較低的金額，當作經常收入來支付經常開支。

究竟政府在現存稅制下，有多少空間增大經常開支？這是當前重要的議題。一方面現屆政府面對貧富懸殊，社會矛盾深化的環境，在扶貧、安老、助弱各政策範圍下，急於有所作為，政策成熟一項推一項，不少都涉及經常開支，例如長者生活津貼、低收入在職家庭津貼、長者醫療券等。社會早有共識，以經常性的項目扶助社會上有需要者，比一次性「派糖」有效。另一方面，財政司長委任的長遠財政規劃工作小組的報告將於二月底發表，指出由於人口老化，勞動力縮減，經濟增長放緩，政府收入增長放慢，如果按過去增加開支速度前進，政府預算將在不遠的將來出現結構性赤字。在這大環境下，在未來的三數年，究竟政府有沒有財政空間增加經常開支，以應付當前社會上的迫切需要？而地價收入又是不是應付問題的財源？這是本文要回答的問題。

要明白政府的財政，首要了解政府預算的結構。政府的帳目可分為經營帳目 (Operating Account) 和資本帳目 (Capital Account)。經營帳目內的收入即經營收入 (operating revenue)，主要來源是利得稅 1,350 億元 (2013-14 年估計) 及薪俸稅 510

¹香港中文大學全球經濟及金融研究所研究教授。本文僅代表作者個人意見，並不代表本所的觀點。

²香港大學香港經濟及商業策略研究所名譽高級研究員。

億元，聯合其他收入合共 3,495 億元。財政儲備交付金管局作投資的收益，扣除資本帳歷年盈餘的投資收益，屬於經營收入。必須指出幾項和房產土地有關的收入亦已列為經營收入，例如與房產土地有關的印花稅估計是 200 億元，佔總印花稅的一半，差餉 130 億元和物業稅 25 億元。這些收入均已入帳支付經營帳目的開支。經營開支 (operating expenditure) 包括前述的經常開支和非經常開支，非經常開支是一次性的，例如「派糖」開支，但不涉及資產建設，後者屬資本帳目下的資本開支。

資本帳目下的資本收入主要是地價收入，地價收入來自政府賣地收入和補地價收益，但不包括已列為經營收入的印花稅、差餉和物業稅。2013-14 年地價收入估計為 690 億元。資本帳目下最重要的開支是基本工程開支，基本工程建設包括交通運輸基建、學校、醫院及其他公共設施，但不包括社福設施（由獎券基金支付）和公共房屋建設（由房委會負責），2013 年至 14 年估計開支為 700 億元。1982 年政府經立法會設立基本工程儲備基金，自此每年地價收入及基本工程開支都歸入此儲備基金。基本工程儲備基金內的地價收入及基本工程開支，佔了資本帳目下的收入和開支的絕大部份。

地價收入無疑是政府預算總收入的一個重要財源。2013-14 年估計為 690 億元，佔總收入 15.9%。地價收入波幅非常大。1997-98 年樓市達高峯時，地價收入佔政府總收入 22.2%，達 624.8 億元，但至 SARS 期間，地價收入只佔總收入 2.6%，金額是微少的 54.2 億元，由高點下跌 91%。近年波幅也未見顯著減少。2007-08 年全球金融危機爆發前夕，地價收入達 623.2 億元，一年後急跌 73% 至 169.4 億元。地價收入波動如此厲害，從審慎理財觀點，政府固然不適宜過分倚賴這收入來源支付社會必需的經常開支，因為經常開支易放難收，政治上增加容易削減難。但最關鍵的問題還是地價收入撥歸基本工程儲備基金用以支付基本工程開支後，是否有盈餘可用以支付經常開支。

表一列出 1997-98 至 2012-13 每年政府帳目的總結餘 (consolidated surplus/deficit) 和地價收入、基本工程開支及兩者相減的地價淨收入盈餘。不計算盈餘衍生的投資收入及因赤字而借貸的利息，回歸後十六年地價收入共 6,104.35 億元，而基本工程開支則共 5,541.9 億元，兩者相減，地價淨收入盈餘

只有 562.45 億元，佔同期政府帳目總盈餘 3,425.24 億元的 16.4%。歷年的地價淨收入盈餘可否用來融資更多的經常開支？

表一：政府帳目及地價淨收入盈餘/（赤字）

億元				
年	政府帳目 盈餘/（赤字）	地價收入 (A)	基本工程開支 (B)	地價淨收入 盈餘/（赤字） (A)-(B)
1997-98	868.66	624.81	257.20	367.61
1998-99	(232.41)	192.51	275.89	(83.38)
1999-2000	99.52	348.10	260.98	87.12
2000-01	(78.33)	295.31	276.78	18.53
2001-02	(633.31)	103.27	264.56	(161.29)
2002-03	(616.88)	114.76	283.18	(168.42)
2003-04	(401.28)	54.15	314.29	(260.14)
2004-05	(40.38)	320.33	313.92	6.41
2005-06	139.64	294.72	264.55	30.17
2006-07	611.51	370.01	216.85	153.16
2007-08	1236.50	623.18	205.25	417.93
2008-09	41.50	169.36	450.10	(280.74)
2009-10	294.17	396.32	453.27	(56.95)
2010-11	751.21	655.45	497.80	157.65
2011-12	736.86	846.44	583.56	262.88
2012-13	648.26	695.63	623.72	71.91
總數	3,425.24	6,104.35	5,541.90	562.45

這伍佰六十多億元的地價淨收入盈餘是十六年的積累盈餘，期間土地房產價格有升有跌，若果以這盈餘支付經常開支的增加，必須考慮是否可以長期持續。把 562.45 億元盈餘攤分十六年，每年平均地價收入盈餘約有 35 億元。即是說如果每年把 35 億元由基本工程儲備金調撥支付經常開支，按回歸後的經驗，餘下地價收入剛足以支付基本工程開支而達致長期收支平衡。但 35 億元的經常開支增加，只佔 2013-14 年估計總經常開支 2,913 億元的 1.2%，而且還是一次性的增加，實在很少。坊間論者多以為政府地價收入可觀，足以支持大幅增加經常開支，實為誤解，他們忽略了地價收入是用來支付基本工程開支，自回歸以來，收入僅足以抵償開支而略有盈餘（註一）。地價收入令香港得以建設先進的交通運輸網絡、學校、醫院等公共設施，大抵僅此而已。

然則當前香港政府在財政上是否沒有空間回應市民的訴求，推行扶助貧窮家庭，改進老人醫療服務，提升教育質素等政策？這類政策需要的資源都少不免是

經常性的。關鍵在於政府的經營帳目長期是否有盈餘可供增加經常開支之用。表二顯示 1997-98 至 2012-13 期間政府帳目總盈餘是 3,425.24 億元，減去地價淨收入盈餘所貢獻的 562.45 億元，餘下 2,862.79 億元大約是經營帳目的歷年積累的總盈餘（註二），攤分十六年，每年平均盈餘約 178.9 億元，就是說經營帳目的收支雖然也有波動，任何一年也可能出現盈餘或赤字，但長遠在結構上每年平均約有 180 億元盈餘。在維持現有財政儲備等於政府二十個月開支不變的情況下，政府可以大概增加 180 億元的經常開支而長期仍然維持經營帳目的收支平衡。今年施政報告各項措施增加了經常開支約 100 億元，還是在政府財政可負擔的範圍內。

表二：1997-98 至 2012-13 政府帳目及地價淨收入總盈餘
(億元)

(a) 地價收入	6,104.35
(b) 基本工程開支	5,541.90
(c) 地價淨收入盈餘 (a)-(b)	562.45
(d) 政府帳目總盈餘	3,425.24

有論者認為政府近年通過一次性「派糖」措施，支銷了 2,000 億元，政府應轉為增加經常開支去紓緩社會矛盾。若果政府不「派糖」，省回 2,000 億元，經營帳目歷年總盈餘便增大 2,000 億元，至 4,862.79 億元，攤分十六年，每年平均盈餘是 303.9 億元。這說明經營帳目在結構上，平均每年收入超過開支約 300 億元，政府可以增加經常開支 300 億元而仍然維持收支平衡，亦不需要調撥地價淨收入盈餘這資本性項目作經常開支用。300 億元的新增經常開支並不算小數目，但政府一旦承擔增加，便每年都必需支付，在稅制不變的情況下便沒有再增加的餘地。面對長遠財政規劃工作小組報告所描述長遠經濟增長放緩，人口老化所帶來的將來財政困難，政府必須謹慎利用當前財政上的空間，作優先的選擇，在關鍵環節投放經常性資源，以解決當前社會最迫切的問題。政策成熟一項推出一項的做法並沒有策略前瞻性，因為首先成熟的政策並不一定是優先，卻把僅餘的財政空間佔用了。

由於篇幅所限，本文不詳細分析政府是否需要持有等於二十個月開支的財政儲備，及可否動用財政儲備支付經常開支，只簡略說明 7,300 億元的財政儲備中，只有約 4,000 億元可隨時動用，其他儲備都已有指定用途如公務員退休金、創新

科技、基本工程儲備等。必須指出動用儲備等如政府帳目出現赤字，如果收支長期失衡，儲備終有用完一天。

不少人對地價收入及政府財政，多有誤解。地產市道旺盛，土地物業價格飛升，政府帳目總盈餘大增，自然帶來壓力要政府下一年度增加開支，但這盈餘究竟多少來自經營帳目，還是主要來自資本帳目，對政府運用資源的策略，有很不同的含義。為了增加財政預算透明度，政府適宜分列經營帳目和資本帳目，力求兩個帳目各自平衡，如有盈餘，亦應分列各帳目內，而不是混合一起成為政府帳目的總盈餘。這樣市民便清楚經營帳目有多少盈餘，容許政府增加經常開支，資本帳目又有多少盈餘，可作一次性開支用。

總括來說，回歸後資本帳目收入僅足以支付基本工程開支而略有盈餘。經營帳目則有持久的盈餘，足以讓政府投入更多的經常資源，但面對長遠人口老化帶來的困難，財政空間有限，當前必須按政策優先次序，謹慎運用。

註一：由 1980-81 至回歸前的 1996-97 情況有所不同，地價淨收入盈餘貢獻了回歸前十七年政府帳目總盈餘的一半以上。回歸後十六年地價收入增加接近一倍，但基本工程開支卻增加一倍半。詳細數據可閱 Liu Pak Wai, “Land Premium and Hong Kong Government Budget: Myths and Realities, The Chinese University of Hong Kong, Institute of Global Economics and Finance Working Paper, February 2014, forthcoming.

註二：2862.79 億元是約數，還要扣除其他資本帳目的總結餘才可得出經營帳目的總盈餘，但誤差不會很大，因為資本帳內的主要收入是地價收入，主要開支是基本工程開支。