地价收入与政府财政 — 政府可否增加经常开支？

廖柏伟　林洁珍

研究专论第十九（一）号

二零一四年二月

香港中文大学全球经济及金融研究所
香港新界沙田泽祥街十二号郑裕彤楼十三楼

鸣 谢

全球经济及金融研究所衷心感谢以下捐助人及机构的慷慨捐赠
及对我们的支持（以英文字母顺序）：

捐助人及机构

查懋德

郑海泉

胡祖六

刘佐德及刘陈素霞

刘遵义

银联金融有限公司

恒隆地产有限公司

恒基兆业地产有限公司

刘佐德基金有限公司

新鸿基地产发展有限公司

东亚银行有限公司

香港上海汇丰银行有限公司

活动赞助人及机构

周松岗

蔡清福

方方

冯国经

李伟波

黄桂林

盘谷银行

中国银行金边分行

北山堂基金

国家开发银行

金陵华软

厚朴投资管理公司

中国工商银行金边分行

金陵控股有限公司

新华集团

The Santander-K Foundation

银联国际

地价收入与政府财政 — 政府可否增加经常开支？

廖柏伟[1]　林洁珍[2]

2014 年 2 月

香港政府历年来丰厚的地价收入 (land-premium)，回归前后都是学者、评论员及政党的议论焦点。有论者认为政府的财政储备主要来自历年的地价收入，因此政府可以运用地价收入，扩大有急切需要的经常开支 (recurrent expenditure) 如教育、福利、医疗等。较为有深度的评论者明白地价收入属于资本收入 (capital revenue) ，是一次性的，数额波动可以很大，但认为由于每年都有进帐，政府可以指定某一较低的金额，当作经常收入来支付经常开支。

究竟政府在现存税制下，有多少空间增大经常开支？这是当前重要的议题。一方面现届政府面对贫富悬殊，社会矛盾深化的环境，在扶贫、安老、助弱各政策范围下，急于有所作为，政策成熟一项推一项，不少都涉及经常开支，例如长者生活津贴、低收入在职家庭津贴、长者医疗券等。社会早有共识，以经常性的项目扶助社会上有需要者，比一次性「派糖」有效。另一方面，财政司长委任的长远财政规划工作小组的报告将于二月底发表，指出由于人口老化，劳动力缩减，经济增长放缓，政府收入增长放慢，如果按过去增加开支速度前进，政府预算将在不远的将来出现结构性赤字。在这大环境下，在未来的三数年，究竟政府有没有财政空间增加经常开支，以应付当前社会上的迫切需要？而地价收入又是不是应付问题的财源？这是本文要回答的问题。

要明白政府的财政，首要了解政府预算的结构。政府的账目可分为经营账目 (Operating Account) 和资本账目 (Capital Account)。经营账目内的收入即经营收入 (operating revenue)，主要来源是利得税 1,350 亿元 (2013-14 年估计) 及薪俸

---

[1]香港中文大学全球经济及金融研究所研究教授。本文仅代表作者个人意见，并不代表本所的观点。

[2]香港大学香港经济及商业策略研究所名誉高级研究员。

税 510 亿元，联合其他收入合共 3,495 亿元。财政储备交付金管局作投资的收益，扣除资本帐历年盈余的投资收益，属于经营收入。必须指出几项和房产土地有关的收入亦已列为经营收入，例如与房产土地有关的印花税估计是 200 亿元，占总印花税的一半，差饷 130 亿元和物业税 25 亿元。这些收入均已入账支付经营账目的开支。经营开支 (operating expenditure) 包括前述的经常开支和非经常开支，非经常开支是一次性的，例如「派糖」开支，但不涉及资产建设，后者属资本账目下的资本开支。

资本账目下的资本收入主要是地价收入，地价收入来自政府卖地收入和补地价收益，但不包括已列为经营收入的印花税、差饷和物业税。2013-14 年地价收入估计为 690 亿元。资本账目下最重要的开支是基本工程开支，基本工程建设包括交通运输基建、学校、医院及其他公共设施，但不包括社福设施（由奬券基金支付）和公共房屋建设（由房委会负责），2013 年至 14 年估计开支为 700 亿元。1982 年政府经立法会设立基本工程储备基金，自此每年地价收入及基本工程开支都归入此储备基金。基本工程储备基金内的地价收入及基本工程开支，占了资本账目下的收入和开支的絶大部份。

地价收入无疑是政府预算总收入的一个重要财源。2013-14 年估计为 690 亿元，占总收入 15.9%。地价收入波幅非常大。1997-98 年楼市达高峯时，地价收入占政府总收入 22.2%，达 624.8 亿元，但至 SARS 期间，地价收入只占总收入 2.6%，金额是微少的 54.2 亿元，由高点下跌 91%。近年波幅也未见显著减少。2007-08 年全球金融危机爆发前夕，地价收入达 623.2 亿元，一年后急跌 73%至 169.4 亿元。地价收入波动如此厉害，从审慎理财观点，政府固然不适宜过分倚赖这收入来源支付社会必需的经常开支，因为经常开支易放难收，政治上增加容易削减难。但最关键的问题还是地价收入拨归基本工程储备基金用以支付基本工程开支后，是否有盈余可用以支付经常开支。

表一列出 1997-98 至 2012-13 每年政府账目的总结余 (consolidated surplus/deficit) 和地价收入、基本工程开支及两者相减的地价净收入盈余。不计算盈余衍生的投资收入及因赤字而借贷的利息，回归后十六年地价收入共 6,104.35 亿元，而基本工程开支则共 5,541.9 亿元，两者相减，地价净收入盈余

只有 562.45 亿元，占同期政府账目总盈余 3,425.24 亿元的 16.4%。历年的地价净收入盈余可否用来融资更多的经常开支？

表一：政府账目及地价净收入盈余/（赤字）

亿元

年	政府账目 盈余/（赤字）	地价收入 (A)	基本工程开支 (B)	地价净收入 盈余/（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
总数	3,425.24	6,104.35	5,541.90	562.45

这伍佰六十多亿元的地价净收入盈余是十六年的积累盈余，期间土地房产价格有升有跌，若果以这盈余支付经常开支的增加，必须考虑是否可以长期持续。把 562.45 亿元盈余摊分十六年，每年平均地价收入盈余约有 35 亿元。即是说如果每年把 35 亿元由基本工程储备金调拨支付经常开支，按回归后的经验，余下地价收入刚足以支付基本工程开支而达致长期收支平衡。但 35 亿元的经常开支增加，只占 2013-14 年估计总经常开支 2,913 亿元的 1.2%，而且还是一次性的增加，实在很少。坊间论者多以为政府地价收入可观，足以支持大幅增加经常开支，实为误解，他们忽略了地价收入是用来支付基本工程开支，自回归以来，收入仅足以抵偿开支而略有盈余（注一）。地价收入令香港得以建设先进的交通运输网络、学校、医院等公共设施，大抵仅此而已。

然则当前香港政府在财政上是否没有空间回应市民的诉求，推行扶助贫穷家庭，改进老人医疗服务，提升教育质素等政策？这类政策需要的资源都少不

免是经常性的。关键在于政府的经营账目长期是否有盈余可供增加经常开支之用。表二显示 1997-98 至 2012-13 期间政府账目总盈余是 3,425.24 亿元，减去地价净收入盈余所贡献的 562.45 亿元，余下 2,862.79 亿元大约是经营账目的历年积累的总盈余（注二），摊分十六年，每年平均盈余约 178.9 亿元，就是说经营账目的收支虽然也有波动，任何一年也可能出现盈余或赤字，但长远在结构上每年平均约有 180 亿元盈余。在维持现有财政储备等于政府二十个月开支不变的情况下，政府可以大概增加 180 亿元的经常开支而长期仍然维持经营账目的收支平衡。今年施政报告各项措施增加了经常开支约 100 亿元，还是在政府财政可负担的范围内。

表二：1997-98 至 2012-13 政府账目及地价净收入总盈余

（亿元）

(a) 地价收入 (b) 基本工程开支	6,104.35 5,541.90
(c) 地价净收入盈余 (a)-(b)	562.45
(d) 政府账目总盈余	3,425.24

有论者认为政府近年通过一次性「派糖」措施，支销了 2,000 亿元，政府应转为增加经常开支去纾缓社会矛盾。若果政府不「派糖」，省回 2,000 亿元，经营账目历年总盈余便增大 2,000 亿元，至 4,862.79 亿元，摊分十六年，每年平均盈余是 303.9 亿元。这说明经营账目在结构上，平均每年收入超过开支约 300 亿元，政府可以增加经常开支 300 亿元而仍然维持收支平衡，亦不需要调拨地价净收入盈余这资本性项目作经常开支用。300 亿元的新增经常开支并不算小数目，但政府一旦承担增加，便每年都必需支付，在税制不变的情况下便没有再增加的余地。面对长远财政规划工作小组报告所描述长远经济增长放缓，人口老化所带来的将来财政困难，政府必须谨慎利用当前财政上的空间，作优先的选择，在关键环节投放经常性资源，以解决当前社会最迫切的问题。政策成熟一项推出一项的做法并没有策略前瞻性，因为首先成熟的政策并不一定是优先，却把仅余的财政空间占用了。

由于篇幅所限，本文不详细分析政府是否需要持有等于二十个月开支的财政储备，及可否动用财政储备支付经常开支，只简略说明 7,300 亿元的财政储备中，只有约 4,000 亿元可随时动用，其他储备都已有指定用途如公务员退休

金、创新科技、基本工程储备等。必须指出动用储备等如政府账目出现赤字，如果收支长期失衡，储备终有用完一天。

不少人对地价收入及政府财政，多有误解。地产市道旺盛，土地物业价格飞升，政府账目总盈余大增，自然带来压力要政府下一年度增加开支，但这盈余究竟多少来自经营账目，还是主要来自资本账目，对政府运用资源的策略，有很不同的含义。为了增加财政预算透明度，政府适宜分列经营账目和资本账目，力求两个账目各自平衡，如有盈余，亦应分列各账目内，而不是混合一起成为政府账目的总盈余。这样市民便清楚经营账目有多少盈余，容许政府增加经常开支，资本账目又有多少盈余，可作一次性开支用。

总括来说，回归后资本账目收入仅足以支付基本工程开支而略有盈余。经营账目则有持久的盈余，足以让政府投入更多的经常资源，但面对长远人口老化带来的困难，财政空间有限，当前必须按政策优先次序，谨慎运用。

注一：由 1980-81 至回归前的 1996-97 情况有所不同，地价净收入盈余贡献了回归前十七年政府账目总盈余的一半以上。回归后十六年地价收入增加接近一倍，但基本工程开支却增加一倍半。详细数据可阅 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.

注二：2862.79 亿元是约数，还要扣除其他资本账目的总结余才可得出经营账目的总盈余，但误差不会很大，因为资本帐内的主要收入是地价收入，主要开支是基本工程开支。