

# 公平・前瞻・發展

## 就善用政府財政盈餘的研究報告

(行政摘要)

公共專業聯盟

二零零八年一月

「公平、前瞻、發展」  
就善用政府財政盈餘的研究報告  
行政摘要

1. 在 2006/07 財政年度，香港特別行政區政府（下稱“特區政府”）錄得遠高於預期的財政盈餘（按應收現金帳計算），達 1,249 億元。市場預期，特區政府在 2007/08 財政年度也會有鉅額財政盈餘。
2. 普羅市民深受通脹不斷上升之苦；綜合物價指數從 2007 年 1 月的百分之二，上升至 12 月的百分之三點八。
3. 基於上述情況，公共專業聯盟認為特區政府應妥善運用豐厚的財政盈餘，切實做好“還富於民”的目標，及制定策略以處理長遠社會問題，因此就有關問題進行了深入研究，並提出一系列建議。基於“前瞻性”、“公平性”、“高效益”、“通脹影響最小”和“財政管理具彈性”的原則，公共專業聯盟建議特區政府撥出 472 億元以推行以下措施：
  - 為弱勢群體提供“特惠金”；
  - 提供公共交通津貼；
  - 設立切合個人需要的“市民戶口”；
  - 設立“應對氣候變化基金”。

**建議一：為弱勢群體提供特惠金**

4. 我們建議特區政府發放 5,000 元“特惠金”予以下兩類在社會上屬於弱勢群體的人士，包括：
  - 所有社會保障計劃受助人，包括綜合社會保障援助計劃（下稱“綜援”）、高齡津貼、以及傷殘津貼的受助人；及
  - “低薪奮鬥族”：指那些工作月入 8,000 元以下的人士；他/她們雖然收入微薄，但仍努力不懈工作以維持生計，為社會作出貢獻，值得施予援手。

## 分派方法

5. 該“特惠金”款額五千元，可全數即時發放予合符資格的人士。特惠金的派發途徑如下：
- 社會福利署把款項存入社會保障計劃受助人的社會保障戶口；
  - “低薪奮鬥族”的“特惠金”，可透過強積金管理局通知持有強積金戶口的人士領取該筆款項；
  - 政府提供機制讓其他合符資格的“低薪奮鬥族”(包括沒有強積金戶口但符合薪金條件的人士)申請該“特惠金”。

## 合資格的人數及所需金額

6. 各類社會保障計劃受助者現時的數目為 90 多萬人，每人發放 5,000 元特惠金的話，共需款 45 億元。
7. 月入少於 8,000 元的“低薪奮鬥族”約有 110 多萬人，<sup>1</sup> 每人發放 5,000 元特惠金的話，共需款 59 億元。
8. 因此，符合資格領取“特惠金”的人士共約 200 萬人，特區政府需為此撥款 104 億元。

## **建議二：提供交通津貼**

9. 香港市民深受公共交通費高昂之苦。公共交通支出是住戶開支中的第三大的類別。香港轉乘多種交通工具的公共交通網絡設計，和轉乘每一項交通工具需逐程計算的收費模式，導致交通費異常高昂。一般市民花在上下班的公共交通費用，佔在職人士收入的 8-16% 之間。基層市民為了節省交通費，往往選擇比較長時間的交通工具，引致生活素質下降。
10. 各公共交通營運商推行的優惠計劃不夠全面，未能減輕市民的負擔。2007 年 11 月開始，多家公共交通營運商陸續申請加價，勢將令通漲加劇。這也突顯了“可加可減”機制在規管公共交通車費方面的效用不大。

---

<sup>1</sup> 政府統計處，〈香港二零零六年中期人口統計-主題性報告：香港的住戶收入分布〉，(香港，政府統計處, 2007 年 6 月)，第 18 頁。  
<[http://www.statistics.gov.hk/publication/stat\\_report/population/B11200452006XXXXB0400.pdf](http://www.statistics.gov.hk/publication/stat_report/population/B11200452006XXXXB0400.pdf)>。

## 建議內容

11. 因此，特區政府應在 2008/09 財政年度提供“一刀切”的交通津貼，乘客使用公共交通工具(跨境交通線除外)可即時通過八達通系統獲得 30%的折扣。我們估計，特區政府需撥出 62 億元作為提供交通津貼的用途。

### 建議三：設立“市民戶口”

12. 香港的人口正在急促老齡化。在 2006 年，全港六十五歲或以上人口的比例為 12.6%，預計在 2033 年，會上升至 25.6%。人口撫養比率雖然有所提高，但實際需要撫養的人數未必如撫養比率所指的那麼多，因為相當數量的人口已有了退休生活保障。
13. 問題是現時仍有相當部份的人口沒有任何退休計劃保障，而已有退休保障計劃保障的人士中，部份人士的累積金額將不足夠以應付退休生活的基本需要。
14. 隨著社會的急劇發展，個人面對的競爭愈來愈大，家庭能夠提供的幫助卻愈來愈有限，而不同人生階段及個人發展均有不同的需要，其間所需的財政資源不少。若個人的發展機會受到壓抑，不單影響個人的福祉，對社會整體發展而言也是重大損失。
15. 因此，我們建議特區政府為全港成年市民設立旨在兼顧個人發展及退休生活需要的個人戶口，名為“市民戶口”。有關構思的主要組成部份為包括：
  - 特區政府為每一個持有香港永久性居民身份證的成年人士開設“市民戶口”，並存入 4,000 元作為“種子基金”。
  - 該筆款項分為個人發展用途及退休用途兩個方面，各兩千元。
  - 個人發展用途：戶口持有人可即時提取該筆款項作個人發展用途，積金局協助處理分發事宜；沒有強積金戶口人士可透過一定的程序向政府申請動用有關款項。
  - 退休用途：
    - ◆ 強積金管理局向戶口持有人要求授權處理有關款項，並提供兩個選擇：
      - 授權積金局把的款項轉往個人強積金戶口，作為自願供款，或
      - 把該筆款項交由香港金融管理局負責管理及投

資。

- ◆ 香港金融管理局負責投資及管理沒有強積金戶口人士“市民戶口”內的資金，直至戶口持有人轉移有關款項至強積金戶口，或年屆 65 歲時可提取金錢為止。
  - 領取高齡綜援和高齡津貼的人士可即時獲發該 4,000 元。
  - 特區政府定期向戶口持有者發出綜合帳單，交待戶口的結餘情況。
18. “市民戶口”的用途可以是多元化的，社會各界宜對就有關問題詳細討論，經明確規範後可發展為一個“多用途”戶口，問題是祇靠政府間歇性撥款的話，金額相當有限，故有需要從戶口的功能及資金來源作深入而全面的討論。特區政府若設立“市民戶口”，長遠而言需通盤考慮管理架構及主責機構問題。

### 合資格的人數及受惠金額

17. 在 2006 年，全港成年人口約有 560 萬人，若存入 4,000 元到每個“市民戶口”，共需款 226 億元。
18. 兩項措施共動用約 330 億元的財政盈餘，按政府統計處的住戶開支統計的數據推算，全港市民全年的總消費開支，約為 5,100 億元。<sup>2</sup> 在扣除撥作撥入退休用途的金額，我們建議在 2008/09 財政年度回饋市民的金額為 279 億元（包括 62 億元交通津貼，113 億元作為“個人發展用途”和 104 億元給予弱勢群體人士的“特惠金”），佔全香港在所有家居的總開支的約百分之五點五。（至於“市民戶口”和“特惠金”金額分配給不同類別市民的分配方法以及受惠款額，請參看附件五）。鑑於 2007 年 12 月的通脹率已升至百分之三點八，同時有市場及學術機構普遍預測，2008 年全年通脹可能高達百分之四，因此，我們建議回饋市民的金額已大部份被通脹抵銷，因此購買力祇增加約百分之一，應不會給通脹帶來上調的壓力。

---

<sup>2</sup> 在 2004/05 年度，每個住戶的每月平均開支為 \$18,884，如將該數乘以在 2007 年 11 月的家居數目 (2,242,700)，全港住戶全年總消費開支約 5000 億元。請參閱政府統計處《二零零四至零五年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》報告書，（香港，政府統計處，2006 年 6 月），第 10 頁，

<[http://www.statistics.gov.hk/publication/stat\\_report/consumer\\_price/B10600042005XXXXB0400.pdf](http://www.statistics.gov.hk/publication/stat_report/consumer_price/B10600042005XXXXB0400.pdf)>和

<[http://www.censtatd.gov.hk/hong\\_kong\\_statistics/statistical\\_tables/index\\_tc.jsp?charsetID=2&subjectID=1&tableID=005](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&subjectID=1&tableID=005)>。

## “市民戶口”的長遠規劃

19. “市民戶口”的用途可以是多元化的，社會各界宜對就有關問題詳細討論，經明確規範後可發展為一個“多用途”戶口，問題是祇靠政府間歇性撥款的話，金額相當有限，故有需要從戶口的功能及資金來源作深入而全面的討論。特區政府若設立“市民戶口”，長遠而言需通盤考慮管理架構及主責機構問題。
20. 特區政府如承諾日後把部份盈餘撥入“市民戶口”的安排，將有助減輕社會大眾要求大幅度“還富於民”的壓力，屆時特區政府在處理剩下的盈餘時將可以維持較大的靈活性。

## **建議四：應對氣候變化基金**

### 背景

21. 全球氣候變化問題，尤其是全球暖化，已成為各國關注的重點議題。2007年11月，特區政府加入由全球四十個主要城市政府所組成的全球城市氣候變化領導小組（“C40 Group”），倫敦、紐約和東京市的政府已因應氣候變化問題制定了長遠和全面的策略和規劃。特區政府應制訂全相關政策，以迎接全球氣候暖化所帶來的挑戰。

### 設立“應對氣候變化基金”

22. 公共專業聯盟建議，特區政府應在2008/09財政年度，撥出80億元的財政盈餘，設立一個“應對氣候變化基金”。該基金主透過不同的資助計劃，在住戶、社區以至跨境區域性層面推動“低碳”和具“能源效益”的發展策略。該基金的主要組成部份為：
  - “低碳發展專業支援計劃”（5億元）；
  - “綠色社區資助計劃”（20億元）；
  - “綠色家居資助計劃”（5億元）；
  - “珠三角應對氣候變化基金”（50億元）。



## 低碳發展專業支援計劃

23. 特區政府應撥出 5 億元設立“低碳發展專業支援計劃”，資助市民、居民團體，甚至區議會向專業人士購買服務，協助在家居和社區層面推動低碳生活模式；政府資助七成專業費用，其餘三成由居民或相關團體自行負擔。涉及的範圍包括：
- 為住宅樓宇以至個別住戶進行能源審計，評估能源效益方面的狀況；
  - 設計住宅樓宇節能工程方案和提供項目管理服務，協助大廈業主立案法團招標工作和督導節能工程；
  - 提供城市規劃及城市設計的諮詢服務，評估地區發展計劃以減低屏風效應和峽谷效應，改善空氣流通與環境質素。

## 綠色家居資助計劃

25. 我們建議特區政府設立“綠色家居資助計劃”，其中一項重要措施是資助更換“白熾”燈泡為慳電燈泡，每名成年人 100 元。有關資助可透過新成立的「市民戶口」發放，估計推行有關計劃需款 5 億元；輔以立法禁止入口傳統的“白熾”燈泡(俗稱“鎢絲”燈泡)。市民也可以透過上述的專業支援計劃獲得聘用專業服務的資助，以進行家居能源審計，及改善家居能源效益的相關設計。但有關的改善工程和更換設備的費用，基本上由居民自行承擔。

## 綠色社區資助計劃

26. 特區政府可撥出 20 億元推動“綠色社區資助計劃”，資助私人住宅大廈業主將大廈公眾地方轉用較具能源效益設施，和改用符合低碳發展模式的設計，每一住戶可獲得 1,500 元的資助。業主立案法團可以先利用“低碳發展專業支援計劃”的資助，聘用專業人士進行能源審計，和設計合符標準的改善工程方案，才向綠色社區資助計劃申請資助。當市區進行大型重建或大規模發展時，受影響的居民團體及區議會可以向上述的低碳發展專業支援計劃申請資助專業服務，俾能提出更符合可持續發展原則的設計方案。

## 珠三角應對氣候變化基金

27. 政府從“應對氣候挑戰基金”中撥出 50 億元，成立一個專為珠江三角洲地區而設的“珠三角應對氣候變化基金”，以資助發展緩解措施與適應措施性質；該基金由粵港兩地政府組成“跨政府小組”負責管理。緩解措施的目的是減低溫室氣體排放。該基金可以重點資助京都議定書“清潔發展機制”(Clean Development Mechanism) 以外但符合“自願性碳信貸”標準 (Voluntary Carbon Credit Standards) 的減排項目，例如小型可再生能源項目，再造林項目及分散式的節能項目。該基金更可全額資助此類項目的前期諮詢、可行性研究、項目設計及項目管理費用，並可以低息貸款形式資助項目的落實執行。
28. 該基金應著重資助與制訂適應方案相關的研究項目，以找出最可能受氣候變化影響(包括水位上升、整體降雨量下降、極端氣候現象頻率加大、生物多樣性受損、熱帶疾病發病率上升等) 的高風險地區及設施，從而協助制定符合迫切需要及最具成本效益的方案。該基金的資助研究範圍包括：
- 強化基建措施 (如加固堤岸，提升交通基建和電力輸送設施的安全標準)；
  - 資源保育 (如水資源保護和回收再利用，保育生境以維持生物多樣性)；
  - 調整城鄉規劃 (如居住在低窪地區的應變措施，降低高風險區的居住密度，改善市區通風及環境質素等等)；
  - 加強公共健康系統 (如疾病預防和警報系統等等)。

公共專業聯盟

二零零八年一月