



香港商界會計師協會
Hong Kong Business Accountants Association

2026-27 財政預算案建議

以審慎前瞻財政策略
重建信心與增長動能

香港商界會計師協會

2026 - 27 年度財政預算案建議書

一、總體財政策略：在不削弱競爭力下重建財政緩衝

1.1 現況與結構性挑戰

香港現時同時面對短期財政壓力與長期結構性問題：

- 疫後經濟復甦步伐溫和，樓市及股市反覆，外圍利率高企，投資及消費意欲受抑。
- 疫情及特殊時期大量一次性紓困措施削弱財政儲備，財政緩衝大幅收窄。
- 財政儲備由 2019 年初約 11,000 億港元，降至現時約 2,000 億港元。
- 每年經常開支約 7,000 - 8,000 億港元，加上北部都會區等大型基建開支，財政壓力顯著增加。
- 財赤近千億，已接近或超過 GDP 的 3%，如不及時處理，有入不敷支、甚至影響信貸評級的風險。
- 結構性情況可概括為「四高一老」，即樓價 / 租金高；醫療費用高；交通費用高；人工成本高；以及大量年輕人離開，人口急速老化。
- 香港同時面對深圳、澳門、新加坡等周邊城市激烈競爭。若不有效降低企業經營成本及市民生活成本、重建財政穩健基礎，長遠或會削弱香港作為國際金融、航運及貿易中心的地位。

1.2 重新審視是否將發債視作「政府收入」

- 建議特區政府審視將發債所得視為政府收入是否恰當。
- 會計及專業界普遍反對把舉債當作收入處理，這既不符合專業會計原則，亦不利財政透明及國際信心。
- 國際大型經濟體的公共財政計算均不會把發債視為收入來源，而是負債與融資工具。香港應與國際專業準則接軌。

1.3 「三條平衡」核心策略

在上述困境下，建議政府以「三條平衡」作為未來數年預算案的核心原則：

1. 平衡短期紓困與中長期財政穩健
 - 有序退出疫情及特殊時期的一次性紓困及臨時計劃。
 - 將資源逐步轉向提升生產力、推動結構性改革、增強經濟潛在增長的項目。
2. 平衡增加收入與維持稅制簡單、具競爭力

- 在可見將來盡量避免頻密或大幅度調高主要稅率（利得稅、薪俸稅等）。
 - 以擴闊稅基、堵塞漏洞、提升徵管效率為主，僅在必要範圍內引入新稅種。
3. 平衡壓縮開支與保障民生、創科及產業投資
- 避免「一刀切」削減公共開支（除了極個別結構性收生銳減範疇可有針對性調整）。
 - 對所有開支項目強調「每一元公共開支的產出」，透過制度改革提升效益。

1.4 重點方向與預期成效

在上述框架下，本建議聚焦兩大方向：

1. 透過短、中、長線「開源」方案，維持公共財政可持續發展；
2. 全面提升公共財政投放效能，並推動「新質生產力」，為香港經濟注入新動能。

預期成效：

- 在不削弱國際競爭力與社會穩定的前提下，逐步重建財政儲備與財政緩衝；
- 有序將一次性紓困開支退場，轉化為促進長期增長及結構轉型的投資；
- 為北部都會區發展、創科及高質量發展提供更穩固的財政基礎；
- 為中長期設定財政盈餘與儲備目標，縮小與澳門等地在人均財政盈餘上的差距。

二、短中長線開源：維持財政可持續發展

2.1 擴展政府資產及服務的商業化與特許經營

2.1.1 目前問題

- 政府及部分法定機構持有大量非核心或低效運用資產（車位、舊物業、倉庫、閒置土地等），資產價值未被有效釋放。
- 公共服務和設施多以傳統模式營運，非稅收入有限，財政高度依賴稅收。
- 單靠稅收，財政對經濟周期敏感；且在當前經濟環境下空間有限。

2.1.2 建議舉措

1. 全面盤點及商業化政府資產

- 由財經事務及庫務局統籌，聯同各決策局及部門：
- 盤點政府及法定機構資產（車位、非核心物業、倉庫、閒置土地及各類特許經營權）。
- 具體模式：
 - 透過特許經營、專營權或收益分成，引入私人營運，增加穩定非稅收入；

- 將具穩定現金流的成熟資產打包注入 REITs、基建基金，吸引退休基金、保險資金等長線投資者。
2. **盤活閒置 / 低效資產，轉化為收入及產業空間**
- 將部分閒置政府物業、舊工廈、倉庫及非核心土地改裝後：
 - 以具競爭力租金出租予社企、創科、文創及專業服務；
 - 以長期租約或特許經營創造可預測現金流；
 - 形成產業集群，擴大利得稅、薪俸稅及服務貿易稅基。
3. **針對特別高價值土地資源的市場化收費**
- 建議政府檢視佔用特別高價值土地資源的私人康樂設施（例如大型高爾夫球會）的租金安排，按「用者自付」及「機會成本」原則，逐步推向更接近市價的地租水平，並反映相關土地若用作房屋或其他公共用途的潛在價值。
 - 透過向主要相關會所收取較貼近市值的地租，可為庫房帶來穩定且具規模的經常收入，同時提升珍貴土地資源的使用效率。
- 2.1.3 預期成效**
- 系統釋放政府及法定機構資產價值，改善政府現金流，減少對加稅的依賴；
 - 更公平地反映公共土地的「機會成本」，矯正極少數高端休閒用地的資源錯配；
 - 引入私營管理專長，提升公共設施效益，創造新產業空間與就業。
-

2.2 維持主體稅率穩定，以「擴稅基+堵漏洞」為主

2.2.1 基本原則

- 在區內競爭激烈情況下，如上調利得稅、薪俸稅等主要稅率，會削弱香港作為國際商貿及投資樞紐的吸引力。
- 建議在可見將來盡量不調高主要稅率，並以「擴闊稅基+堵塞漏洞+提升徵管效能」為開源方向。

2.2.2 引入房產資本增值及公司轉讓增值課稅安排

- 在不改變利得稅稅率的前提下，建議開徵針對炒賣行為的房產及相關公司轉讓資本增值稅。近期住宅及非住宅物業的短期買賣及高槓桿投機活動有所增加，部分相關收益目前未必需繳付利得稅；同時，市場上亦存在以公司名義持有物業，再透過轉讓公司股權以減少繳交物業相關稅項的安排。在利率及樓市波動加劇的情況下，過度炒賣或加劇財富分配不均及社會矛盾。
- 建議研究開徵「房產資本增值稅」，明確只適用於以炒賣房產為主、屬投機性或短期獲利性質的交易收益，並不針對長期自住或長期持有作穩定投資的個案，稅率可參考現行標準稅率水平設定，並同時涵蓋以公司持有物業的安排。建議課稅範圍包括：
 - 個人名義持有物業的短期轉售所產生的資本增值；

- 以公司持有物業，透過轉讓該公司股份實際轉移物業所有權並從中獲利的情況；
- 涉及主要資產為不動產的公司股權轉讓，其增值部分須繳納相應資本增值稅，相關住宅及非住宅物業在未繳清稅款前，不得在田土廳辦理過戶登記。

2.2.3 完善反避稅及數碼徵稅

- 完善反避稅條文與移轉定價規則，加強針對高風險跨境安排的執行，同時：
 - 清晰公布實務指引，減少不確定性；
 - 加強與其他司法管轄區的稅務資料交換。
 - 參考內地「金稅工程」，升級稅務信息系統：
 - 強化與銀行、海關、公司註冊處及土地註冊處等數據對接；
 - 設立風險評分模型，聚焦高風險個案。
-

2.3 改善營商環境以壯大稅基

2.3.1 徵收物業「空置差餉」

- 建議對連續長期空置而未出租的所有物業（住宅及非住宅）徵收空置差餉，此措施已見於其他國際城市實行，如倫敦；
- 目標：
 - 鼓勵業主釋出空置物業，緩和租金壓力；
 - 降低企業租金成本，提升香港整體營商競爭力；
 - 改善民生住房負擔，減少「四高」中的樓價及租金壓力。

2.3.2 取消或降低所有隧道費用

- 香港作為中港物流樞紐，跨海及跨區交通成本直接影響轉口貿易及供應鏈競爭力。
建議：
 - 逐步取消或大幅降低各主要隧道收費；
 - 可透過利用港鐵股息補貼公共交通，以提升物流及旅遊活動稅基作中長期對沖。
 - 預期：
 - 降低物流及通勤成本；
 - 強化香港作為區域物流及會展旅遊中心的吸引力。
-

2.4 出售公屋單位以改善現金流

建議將部分出租公屋轉為出售公屋，以產生較穩定的現金流，用於紓緩財政壓力，同時協助合資格公屋住戶長遠置業。

方向包括：

- 新建及部分現有公屋可提供購買選項，售價以接近建造成本為基礎考慮；
 - 保留一定比例作純出租公屋，照顧綜援戶及其他有較大經濟困難的家庭；
 - 按住戶入息及供款負擔能力設計按揭及資助安排，確保屬可負擔水平；
 - 與「雙軌住房制度」的中長期規劃銜接，逐步讓更多市民透過平民住房渠道實現自置居所。
-

三、提升公共財政投放效能：精準用錢、減少浪費

3.1 設立「公共開支效益審查辦」（Value for Money Office）

- 聯同審計署設立跨部門專責機構，由會計、財務分析及政策專家組成，適度引入外部顧問。
 - 首階段聚焦近十年增長最快的四大領域：醫療、教育、福利及基建：
 - 評估服務是否重疊或低效，提出合併、精簡或退出方案；
 - 為後續節流措施提供量化數據。
-

3.2 所有「新項目」須有 KPI 與日落條款

- 規定預算案中所有新基金 / 新補貼 / 大型推廣活動須：
 - 設定 2-3 項可量度 KPI（如就業、投資金額、服務人數、產值增長等）；
 - 設定 3-5 年「日落條款」：達不到標準則自動縮減或終止，除非立法會另議。
-

3.3 節流：優先從行政及結構調整入手

3.3.1 原則

- 優先從「行政效率提升」、「流程簡化」及「資源錯配矯正」入手，而不是削減前線服務；
- 但在學生人數結構性下降的前提下，可對教育體系作有針對性的結構調整。

3.3.2 教育開支具體節流建議

1. 縮減教育局編制人手

- 未來中小學生數目將持續大幅減少，學校班級與教師編制逐步調整後，相關行政管理及監管工作量亦會下降。
- 透過自然流失、不補空缺、重組崗位為主，避免一次性大規模裁員；

- 同步加強數碼化管理系統，減少文書及重複工作。

2. 因應需求合併大學或學科

- 理據：
 - 學齡人口持續減少，對師資培訓總需求中長期下降，合併有助節省行政成本、教學設施開支及重複課程。
 - 設立專責小組，檢視合併安排對現有學生、教職員之影響；
 - 為受影響員工提供合理過渡安排及再培訓支持。
-

3.4 優化醫療及社福行政流程

- 醫療：簡化醫管局行政及重複檢驗，強化電子病歷與 AI 排期管理，減少不必要住院。
 - 社福：建立統一個案管理系統，減少重複審查及文書。
-

3.5 公共醫療財政的中長期可持續性

3.5.1 公營醫療作為「基本與安全網」

- 公營體系維持市民「不會因貧困而失去基本醫療服務」的承諾。

3.5.2 引入保險與多元資金來源

- 研究強制、半強制或高誘因自願醫療保險：
- 把有能力負擔的醫療開支由稅收轉為保費支付；
- 針對中小企及中產家庭設計合理保費與清晰保障。
- 對提供自願醫療保險的企業給予稅務優惠（例如 120% 超額扣稅）。

3.5.3 增加醫護人手及改革醫生培訓制度

1. 五年內增加公立醫院醫生數目

- 建議醫科畢業生須在政府醫院服務一定年期，方可私人執業；
- 專科醫生於取得專科資格後，亦須在公院服務一定年期才可離開；
- 目的：

- 增加公營醫療供應；
- 減輕市民輪候壓力及私人醫療費用上升壓力。

2. 五年內增加牙醫數目

- 透過擴大牙醫培訓名額、吸引外地人才及公私營合作，紓緩牙科服務供應不足。

3. 鼓勵市民使用中醫服務

- 加強中醫門診及社區中醫網絡；
- 適度資助中醫治療，分流部分基層及慢性病患者，減輕西醫體系壓力。

3.5.4 利用政府投資組合作長期「自然對沖」

- 建議把外匯基金長遠部分及未來儲備投資的一小部分配置於：
- 醫療服務企業、醫療基建 REITs、長期護理設施及健康科技基金；
- 以 10 - 30 年視野，追求與醫療開支增長相關的投資回報，形成對公共醫療支出的部分對沖。

3.5.5 審視由香港科技大學承辦新醫院的安排

建議特區政府重新檢視由香港科技大學承辦新醫院的方案，主要考慮包括：

- 香港科技大學校長曾表示，新醫院培訓的醫科畢業生未必需要在公營醫院服務，或與原本「紓緩公營醫生人手壓力」的政策目標有所偏離；
- 計劃較多依賴與多間海外大學（包括美國大學）及醫療機構合作，未來或受國際形勢和對外政策變化影響，需確保相關安排與國家及本地整體政策方向協調一致；
- 內地醫療科技近年發展迅速，在部分領域（如腦機接口）具備較強優勢，可進一步研究加強與內地機構合作的空間；
- 無論最終由哪一所院校承辦，關鍵是確保新醫院能有效增強公營醫療服務能力，並與本地及國家醫療發展策略協調一致。

四、扶持企業及專業服務數碼化，擴大高增值稅基

4.1 「財務數智化支援計劃」

- 對企業（特別是中小企）在以下項目上的開支提供 150 - 200% 超額扣稅：
 - 雲端會計 / 審計系統；
 - RPA / 流程自動化；
 - 電子發票 / 收據系統；
 - 內控及合規（RegTech、AML、KYC）系統；
 - 數據倉庫、BI 報表及相關專業顧問費。
- 要求系統供應商在港設研發或技術團隊，帶動本地 IT 及專業服務。

4.2 專業服務數碼轉型基金

- 設立專項基金資助中小型會計、審計、稅務及律師事務所：
 - 引入審計數據分析工具、RPA、自動化底稿等；
 - 建立客戶門戶及線上合規平台。
- 政府與專業團體合辦「行業數碼實驗室」，共享標準工具與最佳實務。

4.3 推動電子發票及標準化數碼憑證

- 訂立電子發票、電子收據、電子薪酬表、電子報關的統一數據格式；
 - 政府及公營機構率先全面採用，並以採購政策鼓勵大型企業帶動中小企；
 - 實現「一次輸入，多重用途」，方便會計、報稅、統計及融資。
-

五、壯大新質生產力，打造香港經濟新動力

5.1 創科生態圈：政府作「首個客戶」

- 要求各決策局在 ICT、系統更新及智慧城市項目中，預留一定比例採購本地創科方案；
- 建立快速審批通道（Fast Track Procurement），縮短初創方案的採購週期。設立政府試點基金，讓初創能在政府部門先行測試，降低商業風險。引入成果導向合約（Outcome-based contracts），避免僅以最低價中標，鼓勵創新。
- 創新科技及工業局建立「政府創科採購清單」，公開成效。

5.2 數碼港 / 科學園與專業服務的深度配對

- 在兩園區設立「專業服務券」，資助初創聘用會計、稅務、ESG 顧問及公司秘書；
- 鼓勵股權合作模式，讓專業服務機構持有初創股份，形成利益綁定。建立專業服務孵化平台，由數碼港/科學園統一撮合律師、會計師事務所，形成「創科專業服務聯盟」。- 推動跨境專業服務合作，例如與灣區律所、會計師事務所合作，幫助初創快速進入中國市場。
- 鼓勵本地專業服務機構融入創科生態圈。

5.3 主動培育及吸引獨角獸

- 建立涵蓋大灣區及全國的「高成長企業觀察庫」及「潛在獨角獸名單」；
 - - 建立跨境成長基金，結合香港政府引導基金與國際 VC，專注投資具「在港研發 + 全球市場」的企業- 強化退出渠道：推動香港交易所建立 SPAC/創科板，降低初創上市門檻，對標美國 NASDAQ。- 提供稅務優惠，吸引獨角獸在港設立國際總部（例如免除研發支出稅）。
 - 針對名單企業提供「一對一招商及融資服務」，鼓勵在港設立研發中心、國際總部或資產管理平台；
 - 結合政府引導基金，市場化投資具有實質在港業務的高成長科技企業。
-

六、改善民生成本與營商成本的綜合措施

6.1 參考新加坡：建立「雙住房市場」

為應對樓價負擔和人口結構變化等長遠挑戰，建議特區政府參考新加坡經驗，研究建立較清晰分工的「雙軌住房市場」：

1. 平民住房市場

- 以大部分本地居民的自住需求為主要服務對象，提供價格相對可負擔的自置單位；
- 可借鑑新加坡組屋模式，設計兼顧自住及有限度轉售的制度安排。

2. 商業住房市場

- 佔整體供應較小比例，由市場自由定價，服務較高收入和高資產人士的居住及投資需求，維持國際城市的多元房屋結構。
-

6.2 交通成本：利用港鐵股息對沖票價

- 香港地鐵票價約為深圳的 5 - 6 倍，對民生及企業營運成本造成壓力。
 - 建議：
 - 特區政府作為港鐵大股東，應將每年收到的股息的一部分，專項對沖港鐵票價上調；有關利用運輸相關收益（包括港鐵股息等）作為整體交通成本對沖的策略，宜與降低隧道收費等措施一併統籌考慮。
 - 目標：凍結港鐵票價或至少把實際加幅降至低於通脹水平。
-

6.3 公營機構薪酬上限

- 建議所有獲特區政府資助的公營機構，其最高受薪者年薪不得高於特首年薪的某一比例。
 - 例如西九文化區管理局 CEO 現時薪酬明顯高於特首，難以獲市民接受；
 - 對現有超標安排給予不多於一年過渡期調整；逾期不履行者，應重新招聘相關職位。
-

6.4 留住年輕人：以降低生活成本為核心

- 香港人口老化速度加快，如 25 - 55 歲青壯年大量流失，將加重大量長者與較少納稅人口的矛盾。
- 建議：
 - 把「降低生活成本留住年輕人」作為經濟及財政政策的核心目標之一；
 - 透過：
 - 平民住房市場十出售公屋；
 - 凍結或下調公共交通成本；
 - 降低醫療自付比例（配合保險及中醫分流）；

- 創造更多高增值就業（創科+專業服務+航運金融）；
 - 吸引及留住「高端及高才通」等人才在港長期居住、工作與落戶。
-

6.5 金融穩定與投資產品監管

- 建議監管當局密切關注近期面向小型投資者推出的高風險投資 / 基金計劃。如相關產品的資產組合涉及風險水平較高或信用評級較低的投資標的，當局應審慎評估其是否適合作為零售產品，以減低零售投資者面臨重大損失的風險，並維護香港作為國際金融中心的整體市場信心。同時，亦應考慮國際接軌及市場發展需要，對散戶投資較高風險產品保持一定開放態度，但前提是投資者具備相應的資金承擔能力及風險知識。為此，建議加強投資者教育、提升產品透明度，並進一步強化基金及投資計劃的風險揭示要求，確保投資者在充分了解潛在風險的情況下作出審慎投資決定。
 - 建議金管及證券監管機構：
 - 加強對高風險結構性及複雜投資產品向零售客戶銷售行為的監管；加強監管檢查、紀錄保存與問責機制
 - 檢視及完善相關產品的風險披露、客戶適合性評估及壓力測試要求，確保產品風險與目標客群承受能力相符。制定標準化風險揭示模板與示例，強化問卷、測試與持續監察制度，要求產品發行人提供標準化壓力測試結果
-

七、協助內地企業「走出去」，壯大專業服務及金融收入

- 建議成立「中國企業國際化服務中心」，由投資推廣署牽頭，設實體與線上平台：
 - 提供法律、稅務、會計與審計、併購與融資、ESG、合規等一站式服務；
 - 建立「認可服務夥伴名單」，聯合本地律師行、會計師行及顧問公司；
 - 建立「海外項目數據庫」，為內地企業與香港專業機構配對。
 - 目標：
 - 鞏固香港作為內地企業國際化的綜合服務樞紐；
 - 擴大專業服務、金融、航運與貿易相關稅基。
-

八、結語：以審慎前瞻財政策略，重建信心與增長動能

綜合上述建議，本預算案建議書主張：

- 在「三條平衡」總綱下，兼顧短期穩定與中長期結構改革；
- 嚴格區分收入與融資，停止將發債視作收入，提升財政透明度；

- 透過房產資本增值及公司轉讓增值課稅、空置差餉、資產商業化及高球會市值租金等，開拓新穩定收入來源；
- 以 Value for Money、KPI 與日落條款、以及有針對性的結構性改革（教育、醫療）提升公共開支效益；
- 參考新加坡建立雙住房市場，大幅降低居住成本，配合交通、醫療及專業服務改革，留住及吸引年輕與高質人才；
- 融固並升級香港作為國家及區域的金融、航運、貿易和專業服務樞紐角色。

在此整體框架下，我們相信，香港能在維持國際競爭力和社會穩定的前提下，逐步重建財政儲備和緩衝，為北部都會區建設及高質量發展提供堅實支撐，並重建市場與市民對香港財政及經濟前景的信心。