

研究簡報

2025年度 第1期

2025-2026年度財政預算案

2025年3月

香港財政儲備在6年間累跌45%至2025年3月的6,473億港元，財政空間進一步收縮。若非透過發債獲得3,000億港元淨資金，財政儲備水平會跌至更低水平。

社會福利，衛生及教育仍是香港最大的3個開支範疇，論者建議當局在檢視上述開支時，必須同時考慮老齡化及少子化的人口結構變化因素。

社會亦關注到香港會否成為高負債經濟體。不過，經濟學者指出債務融資的資金若是用作長期投資，有助經濟長遠發展。2024年，香港的政府債務總額與本地生產總值的比率約為9%，遠低於所有先進經濟體的109%平均值。

預算案中削減1萬個公務員職位的措施，節省人力開支的成效似乎有限，因為現時公務員編制比實際公務員人數已超出18 900人，而公務員職位空缺率亦高達10%。

預算案的“2元優惠計劃”微調方案，提供經濟誘因予使用者更有效益地使用政府補貼，這是原有計劃所欠缺的。但論者認為微調方案的節省力度不足，因為半數60-64歲人士仍在就業，相對65歲以上長者大多已處於退休狀態，前者對交通補貼的需求迫切性應不及後者。與全球12個主要城市的公共交通補貼計劃相比，香港的優惠程度大體上並不遜色，當中60-64歲人士尤以為甚。

立法會將於2025年4月16日的會議上，恢復二讀辯論《2025年撥款條例草案》。



立法會秘書處
資料研究組

1. 引言

1.1 香港在2024年繼續錄得財政赤字，規模高達872億港元，財政儲備在6年間累計下跌45%，至2025年3月的6,473億港元，財政空間進一步收縮。¹事實上，國際貨幣基金組織(“國基會”)數據顯示，香港近年的財政赤字規模，位居全球先進經濟體的前列位置。²財政司司長在剛發表的財政預算案中，回應了社會的強烈訴求，提出“強化版”的財政整合計劃，目標是在2025年將赤字削減23%至670億港元(計及發債所得的淨資金)，相當於本地生產總值的2%。³

¹ 為方便表述，除另有註明外，本簡報中把4月份開始的財政年度以公歷年簡述。如2024-2025財政年度，簡稱為2024年。

² 根據國基會估算，2023年香港的財政赤字相當於本地生產總值的5.7%，高於37個先進經濟體的4.7%平均水平，排名第34位。詳情請參閱International Monetary Fund (2024、2025)。

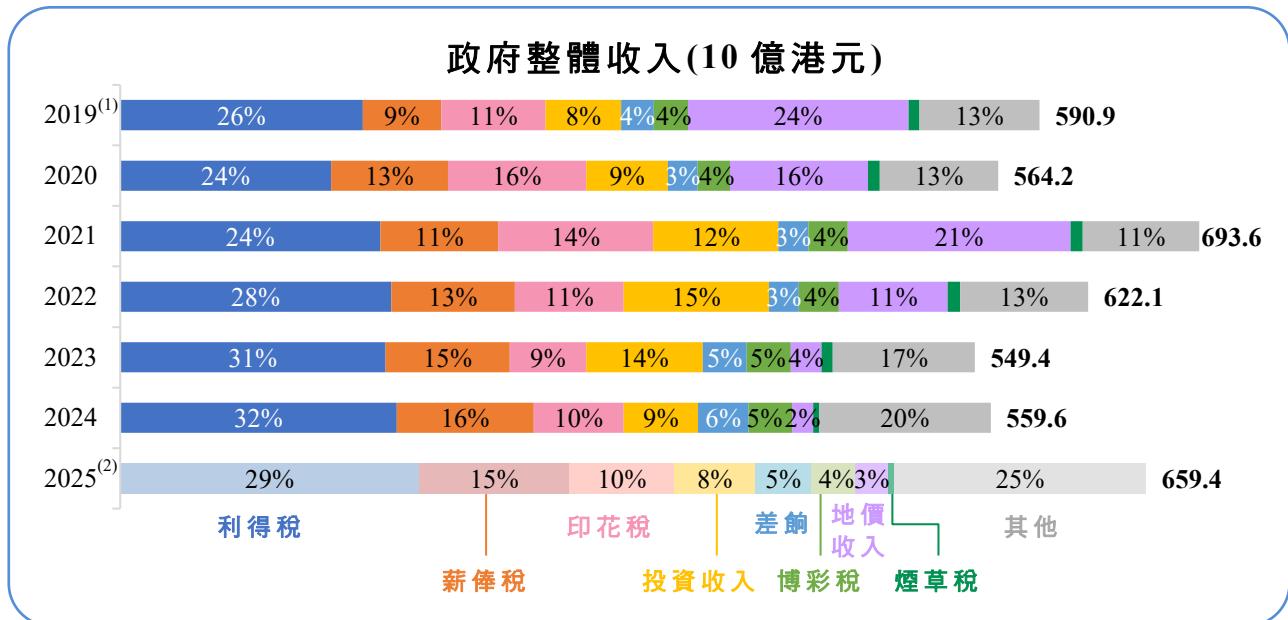
³ 若扣除發行債券所得淨資金(即959億港元)，2025年的預期財政赤字將高達1,629億港元(相等於本地生產總值的4.8%)，但仍低於一年前的1,952億港元(相等於本地生產總值的6.1%)。

1.2 強化版的財政整合措施，在社會引發了廣泛討論，當中較受關注的議題包括：(a)削減公務員編制及公務員凍薪，以提高效率，以及(b)調整針對長者及殘疾人士的公共交通票價優惠計劃（“2元優惠計劃”）。本期**研究簡報**首先扼要回顧2019-2024年期間的財政變化趨勢，然後闡述上述兩項整合措施。

2. 政府收入的近期趨勢

2.1 按年比較⁴，2024年的政府整體收入仍增加1.9%至5,596億港元，縱使土地相關收入在本地物業市場持續調整而進一步下挫（圖1）。收入增加，部分由於利得稅與薪俸稅收入表現強韌，同時亦得益於把防疫抗疫基金的150億港元餘額回撥至綜合帳目。展望未來，整體收入增幅預期會在2025年加速，上升18%至6,594億港元，主要受惠於下列回撥至政府帳目的資金：(a)六個特定用途基金中未需動用的620億港元；及(b)八間教資會資助大學儲備的40億港元。撇除這些資金回撥，政府整體收入在2025年溫和增長6%至5,934億港元。

圖1——2024年按主要來源劃分的政府整體收入



註：(1) 4月開始的財政年度。

(2) 2024年為修訂預算數字，而2025年則為預算數字。

資料來源：The Budget (various years-a)。

⁴ 除非另有說明，本簡報中的所有變動率皆為按年比較率。

2.2 2024年，五大收入項目依次為(a)利得稅、(b)薪俸稅、(c)印花稅、(d)投資收入及(e)一般差餉，合共佔整體收入的72%，稍微低於2023年的73%。具體而言，2024年的**利得稅**及**薪俸稅**收入於本地經濟持續復甦下，分別增加4.2%及10.2%。**印花稅**收入則在去年較低基數下增加18%。**差餉**方面，受惠於大體穩定的住宅租賃市場，以及2025年1月實施的累進差餉制度，其收入增加15%。⁵然而，**投資收入**銳減36%，主要由於從未來基金回撥至政府帳目的投資收入削減了230億港元，使投資收入在整體收入中的比例，於過去兩年由14%顯著下跌至9%。⁶

2.3 在住宅物業及商用物業市場供應充裕的影響下，**地價收入**在2024年驟減31%。⁷地價收入曾經是庫房最大的收入來源，在2017年高峰期佔庫房收入的27%，而在1997-2024年期間的平均比例為14%；但其佔比在2024年降至僅2.4%，是過去35年的最低水平。預期它在2025年仍維持在3.2%的低水平。因此，公眾再度關注本港稅基狹窄和過度依賴土地相關收入等問題。國基會在最新一份有關香港的研究報告中強調，香港有“迫切需要進行以增加收入為目標的稅制改革”，以應對本地財政壓力。⁸財政司司長認同香港未來不應再度過分依賴地價收入，但重申“保持香港簡單低稅制的競爭優勢”的重要性。⁹

2.4 作為新增收入來源，政府現時計劃向年度總收入至少達7.5億歐羅(72億港元)的跨國稅務企業集團(“跨國企業集團”)實施**15%的全球最低稅率**，以應對跨境稅基侵蝕及利潤轉移。¹⁰目前，雖然本地的企業所得稅稅率為16.5%，高於全球最低稅率，但考慮到各項稅務豁免和優惠措施，部分跨國企業集團的有效稅率可低於15%。自2027年起，預期這項補足稅項能為政府帶來每年150億港元的額外稅收(相當於現時政府收入的2.7%)，但它卻未能即時紓緩當下的財政困境。¹¹

⁵ 對於應課差餉租值超過55萬港元的住宅物業，差餉會按應課差餉租值的5%至12%徵收，高於就應課差餉租值低於上述門檻的物業所徵收的5%。

⁶ The Budget (2025b)。

⁷ 2024年年底，私人住宅物業的售價由2021年9月的高峰大跌27%。根據政府推算，未來4年會有充足的新單位供應(107 000個單位)。甲級寫字樓方面，其空置率由2018年年底的9%飆升至2023年年底的16%，為歷史新高。請參閱Housing Bureau (2025)及Rating and Valuation Department (2025)。

⁸ International Monetary Fund (2024)。

⁹ Finance Committee (2025)及The Budget (2025a)。

¹⁰ 2025年1月，政府向立法會提交關於全球最低稅率的條例草案，並計劃於2025年1月開始實施。請參閱Legislative Council Secretariat (2025)。

¹¹ KPMG(2021)及Ravenscroft & Schmierer(2024)。

2.5 社會近月出現不少關於**煙草稅**成本效益的討論。早前兩年的財政預算案，把煙草稅於兩年間累增74%至每包香煙66港元。¹² 煙草稅現時高佔香煙零售價的65%，據稱間接成為私煙販運及逃稅買賣誘因，削弱了控煙效果。¹³ 實證數據似乎支持了該等說法。2024年，煙草稅收入劇減至38億港元，不單為過去5年平均數字(76億港元)的僅50%(圖2)，並且遠低於去年財政預算案預測的90億港元。¹⁴ 同時，海關檢獲的私煙數量在5年間增加兩倍至2024年的6.14億支，市值達27億港元。¹⁵ 政府從檢獲該等私煙而損失的應繳課稅總額，去年估計高達20億港元；至於逃離法網私煙構成的稅款損失，則無從稽考。部分持份者促請政府檢討煙草稅徵收制度的成本效益，特別在現時公共財政體系充滿挑戰的時刻。¹⁶

圖2 ——香港的煙草稅及檢獲私煙數量⁽¹⁾

	煙草稅		私煙			吸煙率
	稅款(每支 香煙港元)	稅收 (10億港元)	檢獲量 (支)	市值 (10億港元)	應繳稅款 (10億港元)	
2020年	1.9	7.6	2.05億	0.6	0.4	-
2021年	1.9	7.9	4.27億	1.2	0.8	9.5%
2022年	1.9	7.9	7.32億	2.0	1.4	-
2023年	2.5	7.2	6.52億	2.3	1.5	9.1%
2024年	3.3	3.8	6.14億	2.7	2.0	-

註：(1) 煙草稅數字按財政年度計算，但私煙和吸煙數字則按公曆年計算。

資料來源：Customs and Excise Department (various years)、GovHK (2025a)及The Budget (various years-a)。

3. 公共開支的近期趨勢

3.1 縱然去年的財政預算案推出節流措施(例如於未來3年累減3%的經常開支)，但2024年的政府開支總額依然上升4.6%至7,548億港元，部分增幅由基建投資及衛生開支帶動。計及營運基金和香港房屋委員會的開支，公共開支則增加5.6%至8,049億港元(圖3)。公共開支

¹² 東方日報(2024)及徐家健(2025)。

¹³ 提高煙草稅旨在將吸煙率從2023年的9.1%降至2025年目標的7.8%。請參閱GovHK (2025a)及香港01(2025a)。

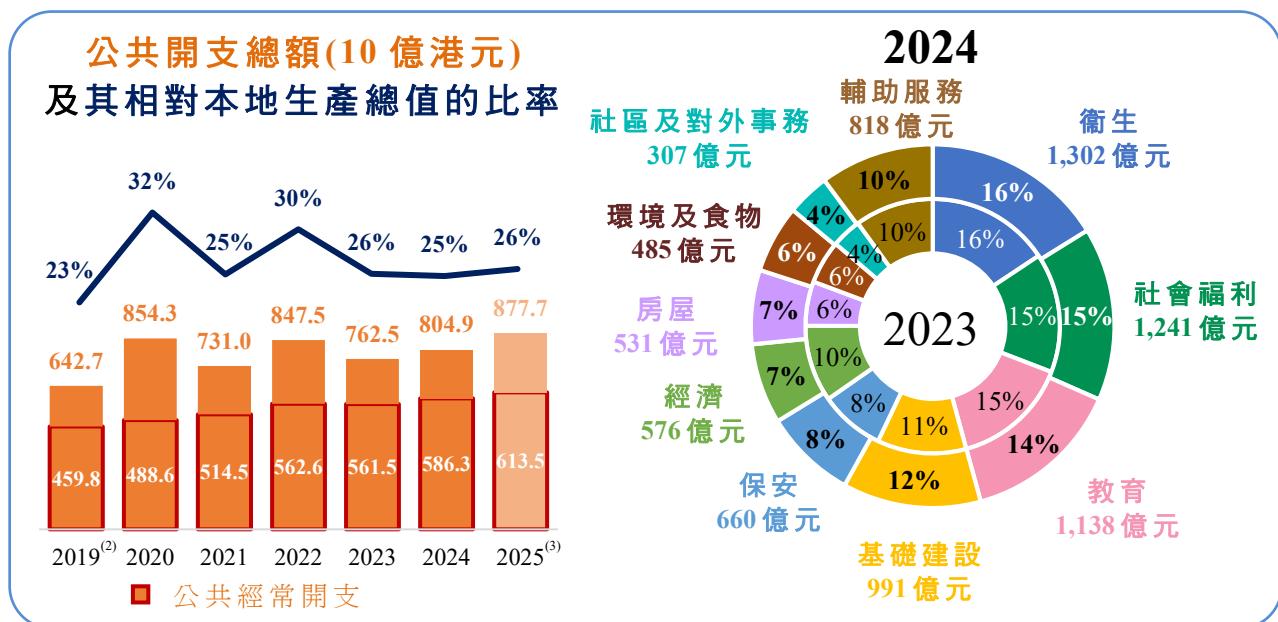
¹⁴ The Budget (various years-a)。

¹⁵ Customs and Excise Department (various years)及GovHK (2025a)。

¹⁶ 陳溢謙(2023)及黃宇翰(2024)。

相對本地生產總值的比率，已經由2020年疫情期間的32%高位，明顯回落至2024年的25%，卻仍高於過去十年的23%平均值。為回應社會的強烈訴求，財政司司長在最新的財政預算案中，提出強化財政整合計劃，承諾將經常開支的累減幅度由3%提升至7%，目標是在2024年起計算的4年內，減省624億港元。¹⁷ 儘管如此，預期公共開支總額於2025年仍將上升9.1%至8,777億港元，主要因為大型基建項目如北部都會區(“北都”)陸續開展工程。

圖3 —— 2024年主要政策範疇的公共開支⁽¹⁾



註：(1) 政府、香港房屋委員會及營運基金開支的總和。

(2)-(3) 請參閱圖1的註腳。

資料來源：The Budget (various years-a)。

3.2 按政策範疇分析，**衛生**及**社會福利**仍是2024年最大的兩個開支範疇，分別佔公共開支總額的16%及15%。由於年滿65歲的長者人口比例由2018年的17%上揚至2024年的23%，衛生與福利開支在同期分別飆升66%和38%。有鑑長者人口將進一步上升至2026年的24%及2031年的28%，國基會提醒老齡化相關開支的財政壓力，未來將有增無減。¹⁸

¹⁷ 可節省的政府經常開支估計於2024年為39億港元、2025年為117億港元、2026年為195億港元及2027年為273億港元。請參閱The Budget (2025a)。

¹⁸ Census and Statistics Department (2024a)及International Monetary Fund (2025)。

3.3 教育依然是第三大的開支項目。教育開支經過早年急升後，於過往6年溫和累增5%，它在公共開支總額中的比例維持在15%的水平。展望未來，在少子化及生育率長年下跌的趨勢下，社會對教育開支的走向意見紛紜。2003-2023年期間，小學生數目累減31%至325 600人，中學生數目亦累降30%至328 500人。(惟在香港加速發展成為國際教育樞紐下，高等院校的學生數目累升48%至314 400人)。隨着教育質素逐步提升(例如推行小班教學)，每名小學及中學學生的平均經常教育開支則在同期分別急增230%及184%。¹⁹ 論者認為政府在檢視教育開支時，應同時考慮學生人數長期下跌的趨勢。不過，最近教育局決定取消為學前至中學教育的所有學生提供2,500港元津貼時，卻引起社會強烈反響，特別是低收入家庭。²⁰ 在最新的財政預算案中，財政司司長要求“相關政策局檢視社會福利、醫療衛生和教育方面的開支”，因為這三大範疇的經常開支在2025年全皆各自超過1,000億港元。據報，政策局將在6個多月後提出解決方案。²¹

3.4 基礎建設開支在2024年佔公共開支總額的12%，為第四大的開支項目。展望未來，基建開支預期會由2024年的990億港元，大幅增加至未來5年的年均1,200億港元，主要由於基建開支是“對未來作出投資”。公眾普遍認同新增基建的重要性，但社會持續呼籲政府更嚴格監管工程，以避免超支。²² 把上述四大範疇開支合計，它們共佔2024年公共開支的58%，與2013-2023年期間的平均值大致相同。

3.5 面對財政緊絀情況，一次性紓緩措施規模於2025年大幅縮減至僅79億港元(相當於本地生產總值的0.2%)，遠低於疫情期間(即2020-2022年)的2.8%至4.6%(圖4)。雖然縮減紓緩措施為恢復財政紀律的舉措，但部分基層家庭認為財政預算案未能為他們提供足夠支援。²³

¹⁹ 2023年，每名小學生的平均教育經常開支為76,042港元，中學生為97,665港元。2003年的相應數字為23,072港元及34,376港元。請參閱Education Bureau (2024)。

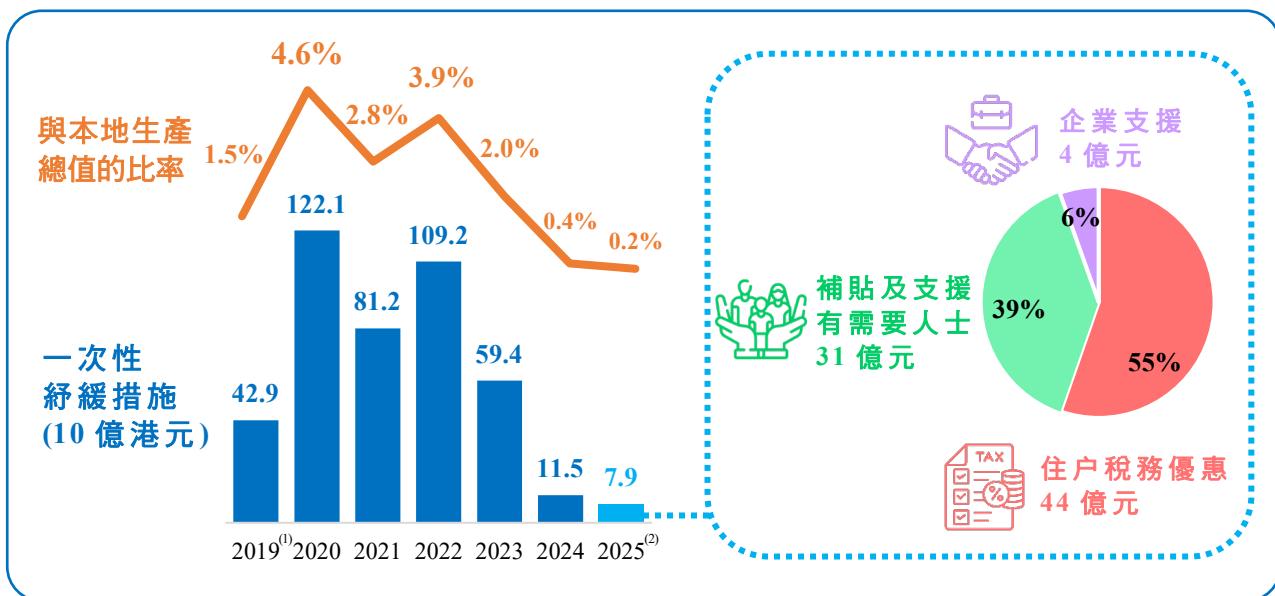
²⁰ 明報(2025d)、星島頭條(2025a)及蘇偉文(2025)。

²¹ The Budget (2025a)。

²² 2019-2023年期間，基本工程實際開支較預算高71億港元或1.9%。最近屯門至赤鱲角連接路項目超支39億港元(較原訂金額超出12%)，引起公眾關注。請參閱GovHK (2024)及Public Accounts Committee (2025)。

²³ The Budget (various years-b)及明報(2025b)。

圖4——2025年的一次性紓緩措施及其主要組成部分



註：(1)-(2) 請參閱圖1的註腳。

數據來源：The Budget (various years-b)。

4. 財政長遠承擔能力

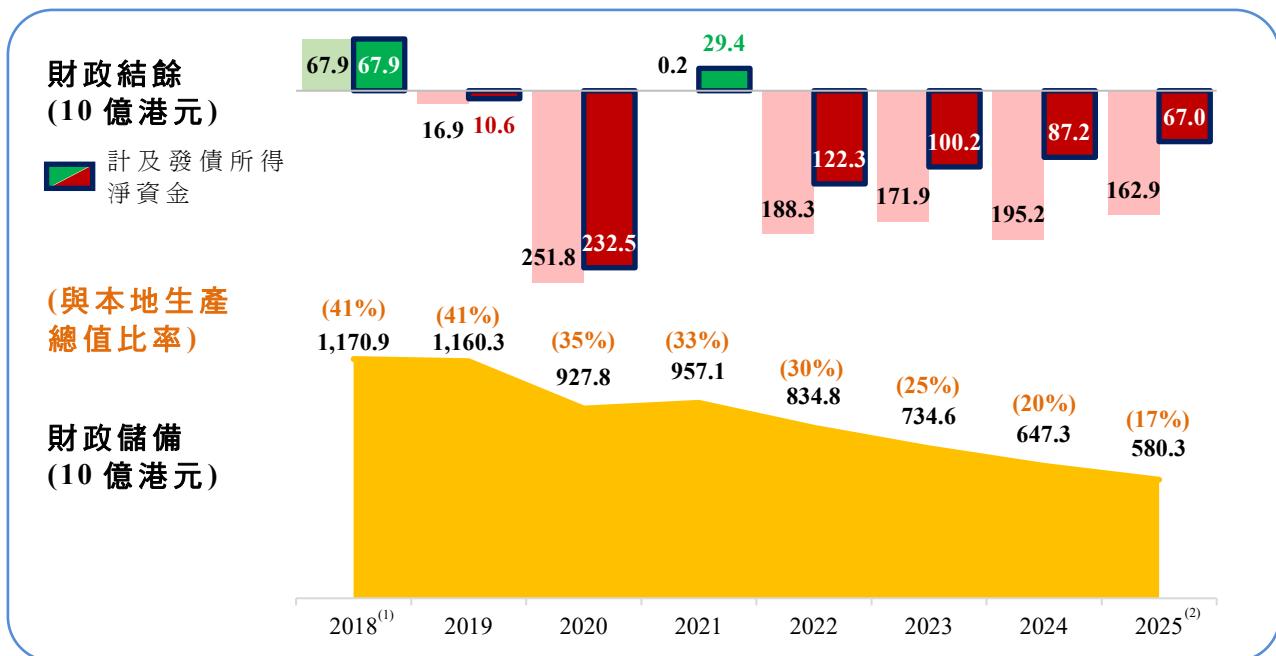
4.1 2024年本港的財政赤字為872億港元，相當於本地生產總值的2.7%。即使計及發債後所得的3,000億港元淨收益，本港過去六年累計財政赤字高達5,529億港元，相當於本地生產總值的17.4%（圖5）。²⁴ 連年赤字亦令本港財政儲備，在短短六年間大跌近半（45%），從2019年3月的11,710億港元高位跌至2025年3月的6,473億港元，預期於2026年3月將進一步降至5,803億港元。為了善用資源，財政司司長將從政府帳目以外的六個種子基金及八所大學儲備，撥回上文提及的合共660億港元未需動用款項至政府帳目。²⁵ 由於財政司司長預計政府綜合帳目在2028年前的未來三年都不能回復平衡，部分信貸評級機構對香港的財政穩健性表示關注。²⁶

²⁴ 若然扣除發行債券所得的淨資金，累計赤字至2024年超逾8,000億港元。請參閱GovHK (2025b)。

²⁵ GovHK (2025b)。

²⁶ Fitch Ratings (2025)及明報(2025f)。

圖5——香港的財政結餘及財政儲備



註：(1)-(2) 請參閱圖1的註腳。

資料來源：The Budget (various years-a)。

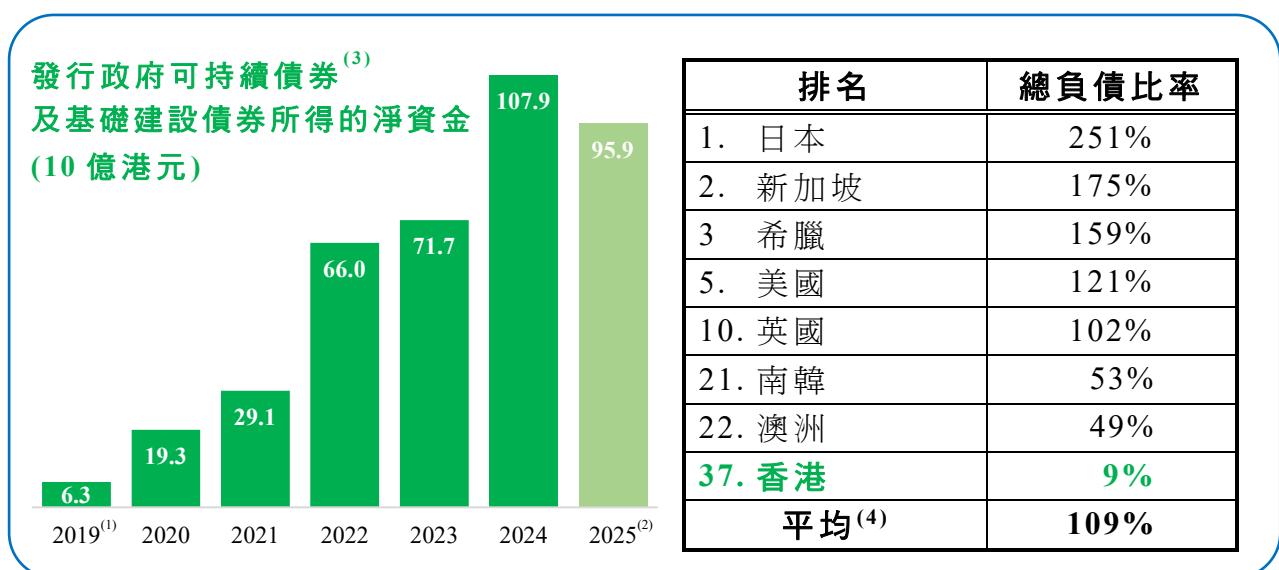
4.2 近日社會就本地財政承擔能力的討論，主要圍繞下列事項。**首先**是《基本法》的憲制規定。《基本法》第一百零七條，規定政府須(a)以量入為出為原則；(b)力求收支平衡，避免赤字；及(c)財政預算與本地生產總值的增長率相適應。**其次**，近年赤字的性質究竟是周期性(即短期)還是結構性(即長期)，一直存在爭議。根據香港大學的近期分析，本地財政結餘的波動約有80%是由結構性因素所致(例如福利及醫療開支增加，以及依賴土地收入)，而該等因素“不能單靠經濟增長的被動方式來緩解，而需要主動調整財政政策”。²⁷ **第三**，財政司司長提出把經營帳目和非經營帳目，以不同的“理財目標和方法”管理。簡言之，經營帳目應量入為出，以達致盈餘為目標；而由於非經營帳目的收入較受經濟周期影響，因此不時出現赤字。雖然相關劃分有其分析意義，但它卻未能釋除財政承擔能力的市場疑慮。歸根究底，信貸評級機構及市場分析員在評估本港財政狀況時，始終注視整體帳目，而非個別帳目。²⁸

²⁷ University of Hong Kong (2025)。

²⁸ Fitch Ratings (2025)及明報(2025f)。

4.3 財政司司長計劃在截至2029年的未來五年期間，每年發行1,500億港元至1,950億港元債券，為大型基建項目提供資金，當中包括北都多達3萬公頃的土地發展。債券年期或超逾3-5年，以配合長期工程項目，同時亦可償還短期債務。²⁹ 雖然社會上存有香港或會成為債台高築經濟體的疑慮，但經濟學者和分析員普遍認為債務融資得來的資金，若是用作長期投資，是正常舉措，長遠有利經濟發展。2024年，本港的政府債務相對本地生產總值的比率僅為9%，遠低於37個先進經濟體的109%平均值(圖6)。³⁰

圖6 —— 2024年選定先進經濟體的政府總債務比率



註：(1)-(2) 請參閱圖1的註腳。

(3) 前稱“政府綠色債券”。

(4) 國基會統計的37個先進經濟體的平均值。

資料來源：International Monetary Fund (2024)及The Budget (various years-a)。

5. 財政整合和削減公務員開支

5.1 在強化財政整合計劃下，財政司司長不單推出多項開源措施，預計每年增加約202億港元的政府收入，同時透過節流措施可於未來數年削減約1,134億港元的政府開支(圖7)。儘管公眾普遍歡迎這些恢復財政紀律和保持經濟競爭力的措施，但部分論者認為節流步伐過於

²⁹ 未來數年約有56%發行債券為短期債務再融資。

³⁰ 另外，政府債券計劃下籌得的款項會撥入債券基金。由於後者與政府的綜合帳目分開管理，因此國基會的計算數字並不包括債券基金。截至2024年年底，政府債券計劃下未償還債券總額為1,782億港元，相當於本地生產總值5.6%。請參閱International Monetary Fund (2024)。

緩慢。不過，受額外稅務負擔和削減開支影響的階層，則抱怨措施並不公平。³¹ 這些爭議似乎難以避免，因為“財政預算決定歸根究底為政治決定”。³²

圖7—強化財政整合計劃下的主要措施



註：(1) 根據2025年市場薪酬增幅為3%的假設而估算的節省開支。

(2) 涵蓋各總目下削減的經常開支，例如削減大學教育資助委員會的三年期大學撥款，以及取消2,500港元的學生津貼。

資料來源：The Budget。

5.2 過去十年間，公務員開支累增70%至2024年的1,635億港元，但它在政府整體開支中的比例，則由24.3%下降至21.7%（圖8）。³³ 在公務員開支中，60%用於個人薪酬（如薪金及工作相關津貼），31%為退休金，餘者則為員工關連的開支（如公積金供款及福利津貼）。在最新的財政預算案中，財政司司長提出繼2020年和2021年凍薪後，於2025年再次凍結公務員薪酬。假設市場工資上調3%，是次凍薪預計可節省約87億港元。³⁴ 部分論者歡迎公務員凍薪，認為可令社會一起共同承擔

³¹ 水志偉等(2025)及明報(2025b、2025c、2025e)。

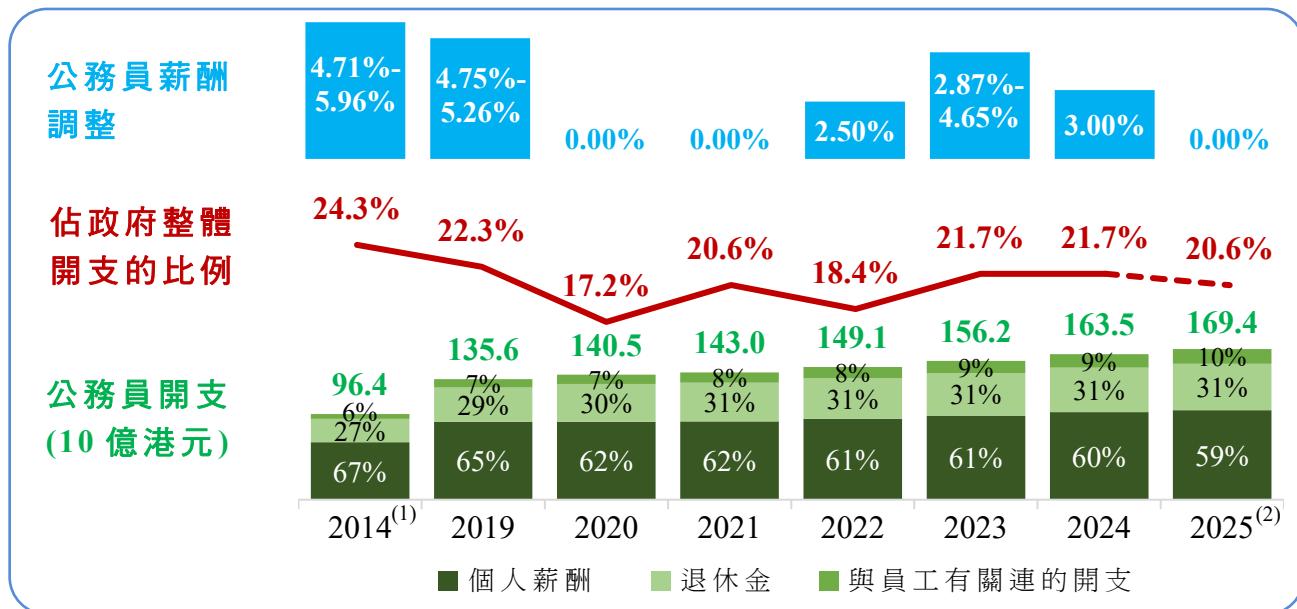
³² World Bank (2021)。

³³ 公務員開支的佔比下跌，某程度上是由於2021-2024年期間凍結公務員編制，以及2024年削減1%經常開支所致。

³⁴ 公務員薪酬曾於2024年增加3%。政府指薪酬每增加1%，所招致的額外開支約為29億港元。

財政調整的責任，不過亦有論者預告此舉或會對私營機構工資和本地消費市場產生漣漪效應。³⁵

圖8 ——香港公務員開支和公務員薪酬



註：(1)-(2) 請參閱圖1的註腳。

資料來源：The Budget (various years-a)。

5.3 社會不時出現要求檢討公務員效率的訴求，並注意到本港公務員在整體就業人數中的比例於2023年為4.7%（圖9）。³⁶ 在亞太區的先進經濟體中，上述數字高於南韓(4.2%)、新加坡(3.7%)、台灣(3.2%)和新西蘭(2.2%)，但低於日本(5.0%)。最新的財政預算案中，財政司司長計劃於2026年和2027年每年削減公務員編制2%，目標是在2027年4月前削減約1萬個職位。儘管部分市民對此進取舉措表示歡迎，但亦有論者質疑其實際成效，因為公務員編制自2019年起已連續六年超出其實際人數至少1萬人。導致公務員編制與實際人數出現持續巨額差距的原因，包括(a)招聘困難；及(b)2021-2023年期間錄得較高的平均流失率(5.7%)。³⁷ 由於此差距在2024年年底已經擴大至18 900個職位，加上現時約10%的公務員職位空缺率，不論是否存在職位削減政策，相信這1萬個職位大都未能填補。³⁸

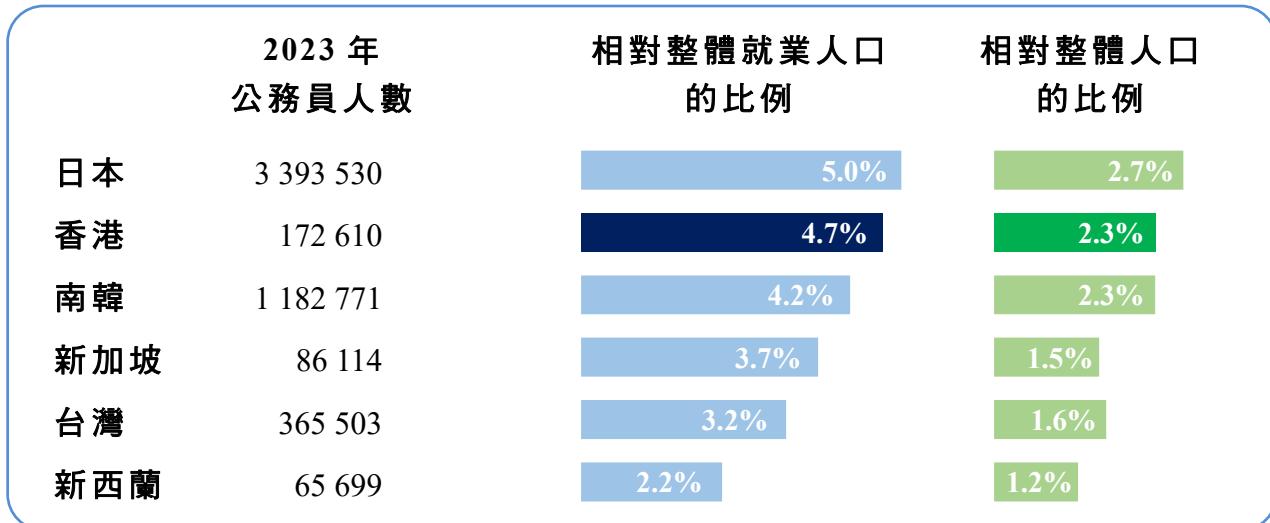
³⁵ 明報(2025a)及寧思雋(2024)。

³⁶ 公務員隊伍的規模已在五年間縮減3%，至2024年年底的172 576人。請參閱星島頭條(2025b、2025c)。

³⁷ Census and Statistics Department (2024b)、Civil Service Bureau (2024)及香港電台(2024)。

³⁸ Civil Service Bureau (2025)及明報(2025c)。

圖9——2023年選定亞太區經濟體的公務員相對規模⁽¹⁾



註：(1) 公務員的涵蓋範圍完全根據經濟體各自的定義，撇除其他公營部門的員工。

資料來源：內閣官房(2023)、Census and Statistics Department (2024b)、Ministry of Personnel Management (2024)、Open Government Products (2024)、考試院(2024)及Public Service Commission (2024)。

5.4 社會近月亦浮現不少須應用更多人工智能的建議，以提升公務員效率。事實上，香港生成式人工智能研發中心(“HKGAI”)已經成功研發文書輔助應用程式，於2025年2月底亦有超逾70個政府部門正在試用。³⁹ 根據部分亞洲國家的近期試驗結果，該等人工智能應用程式的潛力不可小覷。以**新加坡**為例，當地政府於2023年1月推出名為“Pair”的人工智能工具，協助公職人員草擬電郵、擬備會議紀要和搜尋資料。截至2024年年底，該工具已處理了來自約8萬名公職人員的2 170萬條訊息，節省了56%的工作時間。⁴⁰ 同樣地，**馬來西亞**於2024年12月推行“職場人工智能”(“AI at Work”)試驗，協助270名公職人員草擬政策文件、分析數據和與公眾聯繫。每位使用者所節省的時間平均高達每周3.25小時，當地政府因而於2025年2月把該人工智能計劃擴展至445 000名公務員。⁴¹ 內地**深圳市**方面，福田區政府於2025年2月引入70名“AI數智員工”，協助公職人員處理11類工作。它不僅可把文件審核時間縮短90%，更可把轉介市民要求到正確部門的準確率，由70%提高至95%。⁴²

³⁹ 香港特別行政區政府(2025)。

⁴⁰ Open Government Products (2025)。

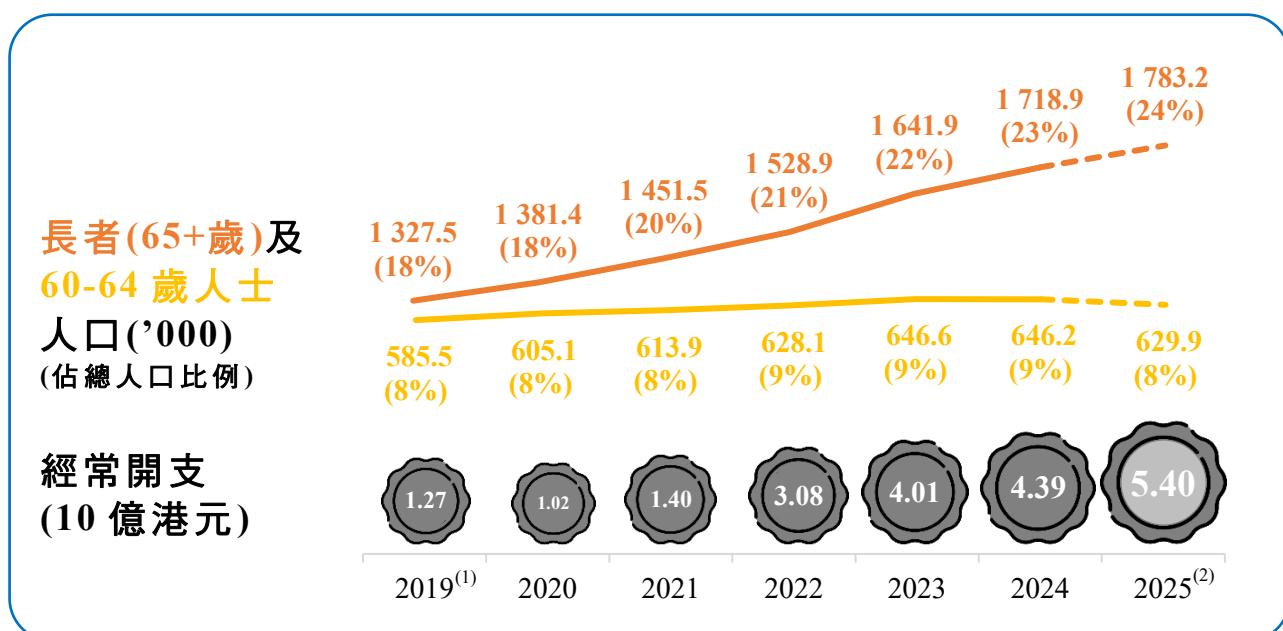
⁴¹ Ministry of Digital (2025)。

⁴² 福田區人民政府(2025)。

6. “2元優惠計劃”

6.1 “2元優惠計劃”最初於2012年6月推出，旨在為殘疾人士及年滿65歲長者（“下稱長者”）提供公共交通票價優惠，以鼓勵長者出行。該計劃於2022年2月擴展至60-64歲居民。自擴展後，“2元優惠計劃”的開支由2021年的14億港元，大幅增加215%至2024年的44億港元（預期2025年將進一步升至54億港元）。在香港人口老齡化趨勢下，該計劃的財政持續能力，引起公眾疑慮（圖10）。⁴³ 在最新的財政預算案中，財政司司長建議對“2元優惠計劃”作出以下調整：(a)每月增設240程優惠乘車次數上限；(b)若乘車票價高於10元，則繳付全額車費的兩折；若票價10元或以下，則維持2元收費；以及(c)受惠年齡下限維持不變。微調後的“2元優惠計劃”，粗略估算其減價率約在60%-80%區間。⁴⁴ 在完成八達通收費系統的調整後，預計計劃將於2026年9月或之前實施。

圖10 ——“2元優惠計劃”開支趨勢及長者人口



註：(1)-(2) 請參閱圖1的註腳。

資料來源：The Budget (various years-a)。

⁴³ 在“2元優惠計劃”下，政府須向公共交通營運商發放補貼金額。2023年，政府為607 500名60-64歲人士提供的補貼金額為22億港元（修訂預算），遠高於為164萬名長者提供的補貼金額（即15億港元），差距高達47%。這部份由於個別公共交通營運商已自行向長者提供優惠（例如半價等），減低政府補貼的差額。請參閱 Labour and Welfare Bureau (2024)。

⁴⁴ 微調後的“2元優惠計劃”，當全程車費為5港元時的減價率為60%，全程車費為10港元以上的減價率則為80%。

6.2 簡而言之，是項建議把部分社會成本內化，鼓勵使用者更有效益地使用政府補貼，而這正是原有設計中欠缺的。儘管財政司司長表示，微調後的建議“保留了政策原意”，並盡量“減低對受惠人士的影響”，社會迴響分歧。長者和殘疾人士固然對交通成本增加表示不滿，但部分論者認為微調方案每年僅能節省6.8億港元，效益不彰。他們指出半數(49.6%)的60-64歲人士仍在工作，出行頻率較高，故此他們佔用了“2元優惠計劃”中近六成的乘車補貼額。⁴⁵ 表面上，仍在就業的60-64歲人士對交通補貼的需求迫切性，應低於大多已處於退休狀態的長者。⁴⁶

6.3 資料研究組選定全球12個主要城市，探討它們向長者提供的公共交通票價優惠方式。快速的案頭研究結果顯示，所有的選定城市皆為長者(大多以65歲為下限)提供優惠(**圖11**)。當中5個城市(如廣州及倫敦)提供免費公共交通；5個城市(如紐約及新加坡)提供減價優惠，減價率一般為40%至55%；兩個城市(上海及台北)提供固定每月補貼額。部分城市則設有優惠使用限制，例如法蘭克福僅限非繁忙時段使用，東京僅限年滿70歲人士使用，而上海的每月補貼金額則隨年齡遞增。⁴⁷ 由於這些地方的公共交通服務主要由公營機構提供，因此交通票價補貼亦大多由政府承擔。

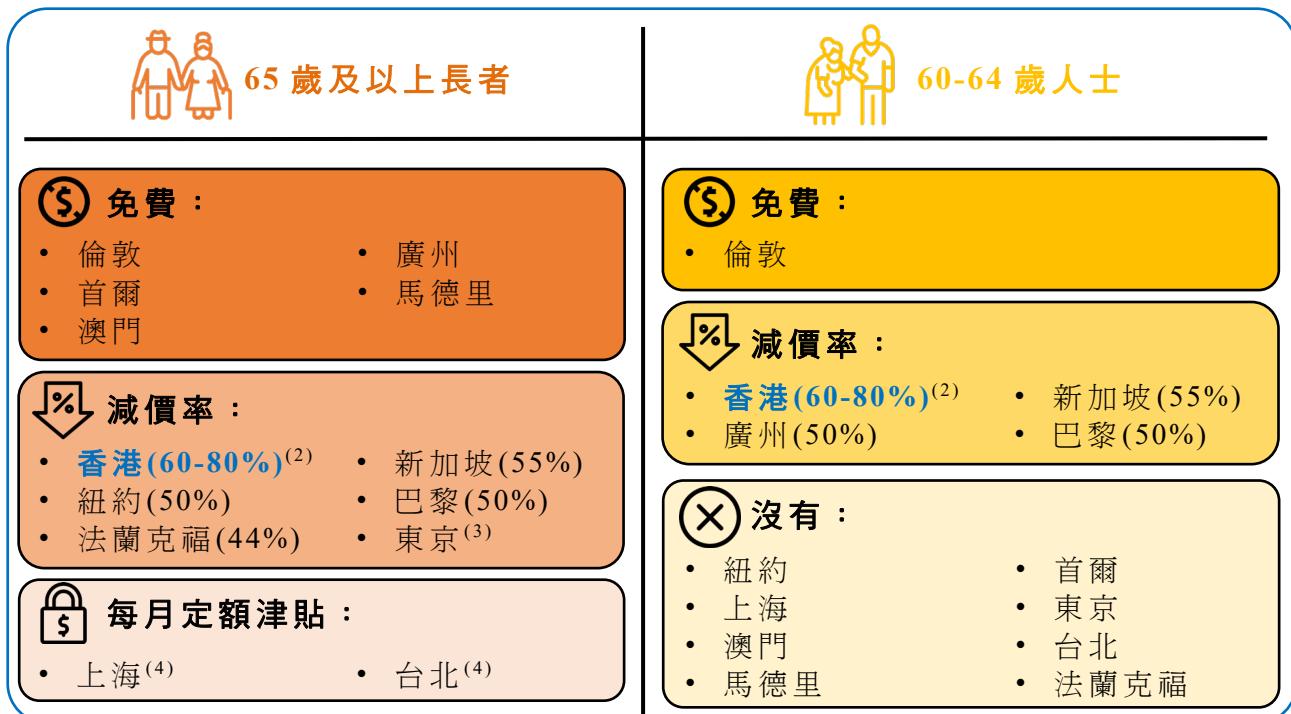
6.4 60-64歲人士方面，12個選定的城市中，只有4個城市(即倫敦、巴黎、廣州和新加坡)為他們提供票價優惠。餘下8個城市則沒有任何優惠，這或與他們大多仍有工作能力相關。大體而言，香港“2元優惠計劃”的微調方案，其優惠程度與選定城市相比，並不遜色，而60-64歲人士尤以為甚。值得注意的是，香港並非唯一面對沉重乘車補貼負擔的地方。以上海為例，該市曾經為長者提供免費交通，但市政府於2016年5月推出上述按年齡劃分的補貼制度，減輕公共財政及公共交通使用的壓力。

⁴⁵ 2024年，60-64歲人士的勞動參與率為49.6%，是長者相應數字(13.8%)的3倍以上。請參閱Census and Statistics Department (2025)及註釋(43)。

⁴⁶ 星島頭條(2025a)、信報(2025)及香港01(2025b)。

⁴⁷ 上海的65-69歲長者，每月可獲75元人民幣(80港元)的定額交通津貼，而該金額隨年歲增加，100歲及以上長者每月可獲最高津貼600元人民幣(640港元)。該補貼若未用於交通，可作其他用途，例如購買營養補充品。請參閱上海市人民政府(2024)，中國政府網(2016)及上海科普網(2023)。

圖11——香港及12個選定城市的公共交通票價減價率⁽¹⁾



註：(1) 選定城市的乘車優惠計劃相當複雜。本圖僅聚焦於各城市的車費減價率(主要為市內地鐵及巴士服務)，而不會討論其他計劃細節。

(2) 香港微調後的“2元優惠計劃”，當全程車費為5港元時的減價率為60%，全程車費為10港元以上的減價率則為80%。

(3) 東京年滿70歲的長者，以優惠價格購買乘車卡後，全年可不限次數使用公共交通。乘車卡年費為1,000日元(\$51港元)或20,510日元(1,046港元)，視乎長者收入。請參閱福祉局(未註明日期)。

(4) 上海的長者每月可獲75-600元人民幣(80-640港元)的定額津貼，而台北長者的相應津貼金額為480元台幣(113港元)。

資料來源：*Île-de-France Mobilités* (undated)、*Metro de Madrid* (2023)、*SimplyGo* (2025)、*福祉局*(未註明日期)、*上海市人民政府*(2024)、*澳門通*(2025)及*台北大眾捷運股份有限公司*(2025)等。

7. 觀察所得

7.1 根據上文分析，可歸納出下列要點：

(a) **加快財政整合的公眾呼籲**：香港的財政儲備在六年間累計下跌45%至2025年3月的6,473億港元，財政空間進一步收窄。(若撇除發行政府債券所得的3,000億港元的淨額，財政儲備處於更低水平。)事實上，香港近年的財政赤字規模，在全球37個先進經濟體中位居前列位置。雖然財政司司長預期3年後的2028年可以“滅赤”，但論者認為時間宜早不宜遲；

- (b) **檢視公共開支須同時顧及人口結構變化因素**：縱使政府積極縮減開支，但在本地人口快速老齡化趨勢下，福利及醫療衛生開支支持續增加。同時，教育開支經過早年急增後，近年仍在高位徘徊，即使中小學生數目在過去20年已經累減三成。社會上出現倡議，認為政府在檢視主要政策範疇開支時，必須同時考慮人口老齡化及少子化的人口結構變化因素；
- (c) **公眾及市場聚焦綜合帳目結餘**：最近的財政預算案區分了經營帳目和非經營帳目，指出兩者應採用不同的“理財目標和方法”。前者應量入為出，以達致盈餘為目標；但後者則不然，因為相關收入隨經濟周期而出現波動。該區分或有分析價值，但卻無助釋除公共財政持續能力的市場疑慮。歸根究底，信貸評級機構及市場分析員始終聚焦於綜合帳目的整體財政結餘，而非個別帳目；
- (d) **香港的政府債務比率位居全球最低行列**：最近的財政預算案計劃在2025-2029年期間，每年發行1,500億港元至1,950億港元債券，再度引發香港會否成為債台高築經濟體的疑慮。不過，經濟學者和分析員普遍認同，如果債務融資是為了長期投資，是正常舉措，長遠對經濟有利。2024年，香港的政府整體債務與本地生產總值的比率為9%，遠低於所有先進經濟體109%的平均值；
- (e) **削減公務員編制的人力節省成效有限**：公務員在本港2023年整體就業人數中的比例為4.7%，較不少亞太地區的先進經濟體為高。雖然財政預算案提出削減1萬個職位備受矚目，但相關舉措對節省人力開支的成效或會有限，因為(i)自2019年起的連續6年，公務員編制比實際公務員人數持續超逾1萬人；及(ii)現時公務員職位空缺率高達10%；
- (f) **“2元優惠計劃”的微調建議節省開支並不顯著**：“2元優惠計劃”的調整方案可內化部分社會成本，提供經濟誘因予使用者更有效益地使用政府補貼，而這是原有設計中欠缺的。長者和殘疾人士固然對交通負擔增加感到不滿，但亦有論者認為微調方案節省金額過於溫和。他們認為由於半數的60-64歲人士仍在就業，他們對交通補貼的需求迫切性，應低於大多已處於退休狀態的年滿65歲長者；及

(g) **香港的長者票價優惠可與全球12個選定城市相比**：根據案頭研究，全球12個選定的主要城市均為長者(大多以65歲為下限)提供公共交通票價優惠。當中，五個城市(如廣州及倫敦)提供免費公共交通；五個城市(如紐約及新加坡)提供減價優惠，減價率一般為40%至55%；兩個城市(上海及台北)提供固定每月補貼額。至於60-64歲人士，僅有4個城市提供票價優惠。大體而言，香港微調後的“2元優惠計劃”方案，其優惠程度與12個主要城市相比並不遜色，而60-64歲人士尤以為甚。

立法會秘書處
研究及資訊部
資料研究組
2025年3月13日
電話：3919 3181

研究簡報為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究簡報作為上述意見。研究簡報的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究簡報作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響。詳情請參閱刊載於立法會網站(www.legco.gov.hk)的責任聲明及版權告示。本期研究簡報的文件編號為RB01/2025

參考資料 ^

香港

1. Census and Statistics Department. (2024a) *Table 150-11001: Projected Mid-year Population by Sex and Age Group*. Available from: https://www.censtatd.gov.hk/en/web_table.html?id=150-11001
2. Census and Statistics Department. (2024b) *Table 215-16011: Number of civil servants and civil service vacancies*. Available from: https://www.censtatd.gov.hk/en/web_table.html?id=215-16011
3. Census and Statistics Department. (2025) *Table 210-06201 : Labour force and labour force participation rate by age and sex*. Available from: https://www.censtatd.gov.hk/en/web_table.html?id=210-06201
4. Civil Service Bureau. (2024) *An Overview of the Civil Service: Establishment, Strength, Retirement, Resignation, Age Profile and Gender Profile*, LC Paper No. CB(3)861/2024(03). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr2024/english/panels/ps/papers/ps20241118cb3-861-3-e.pdf>
5. Civil Service Bureau. (2025) *Establishment and Strength*. Available from: https://www.csb.gov.hk/english/publications_stat/stat/quarterly/540.html
6. Customs and Excise Department. (various years) *Departmental Reviews*. Available from: <https://www.customs.gov.hk/en/publications-useful-information/publications/departmental-reviews/index.html>
7. Education Bureau. (2024) *Figures and Statistics*. Available from: <https://www.edb.gov.hk/en/about-edb/publications-stat/figures/index.html>
8. Finance Committee. (2025) *Minutes of meeting*, 27 February, LC Paper No. FC48/2025. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr2025/english/fc/fc/minutes/fc20250227.pdf>
9. GovHK. (2024) *LCQ7: Implementation progress of public works projects*, 4 December. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202412/04/P2024120400392.htm>
10. GovHK. (2025a) *LCQ16: Tobacco duty*, 12 February. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202502/12/P2025021200529.htm>

11. GovHK. (2025b) *Responses from University Grants Committee on 2025-26 Budget*, 26 February. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202502/26/P2025022600365.htm>
12. Housing Bureau. (2025) *Private Housing Supply in Primary Market*. Available from: https://www.hb.gov.hk/eng/publications/housing/private/pshpm/previous_stat.html
13. KPMG. (2021) *The impact of BEPS on tax incentives in Asia Pacific: A Hong Kong SAR tax perspective*. Available from: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/cn/pdf/en/2021/11/the-impact-of-beps-on-tax-incentives-in-asia-pacific.pdf>
14. Labour and Welfare Bureau. (2024) *Replies to initial questions raised by Legislative Council Members in examining the Estimates of Expenditure 2024-25*. Available from: https://www.legco.gov.hk/yr2024/english/fc/fc/w_q/lwb-w-e.pdf
15. Legislative Council Secretariat. (2025) *Legal Service Division Report on Inland Revenue (Amendment) (Minimum Tax for Multinational Enterprise Groups) Bill 2024*, LC Paper No. LS2/2025. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr2025/english/hc/papers/hc20250110-ls2-e.pdf>
16. Public Accounts Committee. (2025) *Chek Lap Kok Link*, P.A.C. Report No. 83, Chapter 7 of Part 7, pp. 93-147. Available from: https://www.legco.gov.hk/yr2025/english/pac/reports/83/m_7g.pdf
17. Rating and Valuation Department. (2025) *Property Market Statistics*. Available from: https://www.rvd.gov.hk/en/publications/property_market_statistics.html
18. Ravenscroft & Schmierer. (2024) *BEPS 2.0 and Hong Kong: Strategic Tax Adaptations for Multinational Enterprises*. Available from: <https://www.rslawyers.com.hk/post/beps-2-0-in-hong-kong>
19. The Budget. (2025a) *Budget Speech*, The 2025-2026 Budget. Available from: https://www.budget.gov.hk/2025/eng/pdf/e_budget_speech_2025-26.pdf
20. The Budget. (2025b) *Land Fund*, The 2025-2026 Budget. Available from: <https://www.budget.gov.hk/2025/eng/pdf/land.pdf>
21. The Budget. (various years-a) *Estimates*. Available from: <https://www.budget.gov.hk/2025/eng/estimates.html>
22. The Budget. (various years-b) *Media Sheets*. Available from: <https://www.budget.gov.hk/2025/eng/relateddoc.html>

23. University of Hong Kong. (2025) *Hong Kong Economic Policy Green paper 2025*. Available from: https://www.hkubs.hku.hk/wp-content/uploads/2025/01/Green-Paper-Final_English.pdf
24. 水志偉等(2025):《節流仍需加力 穩財政促發展》，香港經濟日報，2月27日，網址：<https://paper.hket.com/article/3907084/節流仍需加力 穩財政促發展>
25. 明報(2025a)：《香港總商會信3年內政府收支平衡 公務員不應減薪免影響私人市場》，2月11日，網址：<https://news.mingpao.com/ins/港聞/article/20250211/s00001/1739254975043>
26. 明報(2025b)：《差餉薪俸稅寬減削半 學生津貼取消“派糖”款項減三成 三孩之母：生活難上加難》，2月27日，網址：<https://news.mingpao.com/pns/要聞/article/20250227/s00001/1740595454021/差餉薪俸稅寬減削半-學生津貼取消-「派糖」款項減三成-三孩之母-生活難上加難>
27. 明報(2025c)：《社評：節流力度有限 減赤尚待曙光》，2月27日，網址：<https://news.mingpao.com/pns/社評/article/20250227/s00003/1740595460970/社評-節流力度有限-減赤尚待曙光>
28. 明報(2025d):《社評：取消學生津貼反彈大 削減教育開支須慎重》，2月28日，網址：<https://news.mingpao.com/pns/%E7%A4%BE%E8%A9%95/article/20250228/s00003/1740679941159>
29. 明報(2025e):《聞風筆動：私家車陸路離境稅惹內地不滿 政界料會“流產”》，2月28日，網址：<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A7%80%E9%BB%9E/article/20250228/s00012/1740679941366/聞風筆動-私家車陸路離境稅惹內地不滿-政界料會「流產」-文-李先知>
30. 明報(2025f):《標普：港財赤增 將削弱評級支持 下財年流動資產對GDP比率料跌至27%》，2月28日，網址：<https://news.mingpao.com/pns/經濟/article/20250228/s00004/1740677535390/>
31. 東方日報(2024):《議員：煙草稅跌逾半 戒煙成效放緩》，9月10日，網址：https://orientaldaily.on.cc/content/要聞港聞/odn-20240910-0910_00176_201/議員：煙草稅跌逾半--戒煙成效放緩

32. 信報(2025)：《議員質疑2元乘車設限 節流效果微》，2月25日，網址：<https://www1.hkej.com/dailynews/politics/article/4006029>
33. 星島頭條(2025a)：《財赤 | 議員促2元乘車優惠變2折 學者籲教育開支隨學童數目縮減》，1月7日，網址：<https://www.stheadline.com/politics/3417284/財赤議員促2元乘車優惠變2折-學者籲教育開支隨學童數目縮減>
34. 星島頭條(2025b)：《葉劉批公務員薪酬高 AO起薪6萬不合理：高官需每人一個秘書、政助?》，2月12日，網址：<https://www.stheadline.com/politics/3428130/預算案葉劉批公務員薪酬高-AO起薪6萬不合理高官需每人一個秘書政助>
35. 星島頭條(2025c)：《政府經常開支十年飆九成 政界促公務員編制“瘦身”表現佳才可“跳point”》，2月17日，網址：<https://www.stheadline.com/politics/3427754/財政預算案前瞻政府經常開支十年飆九成-政界促公務員編制瘦身-表現佳才可跳point>
36. 星島頭條(2025d)：《大棋盤 | 三權齊凍薪創首例 來年薪酬開支仍增23億？ 公務員“跳point”未處理》，2月27日，網址：<https://www.stheadline.com/politics/3432792>
37. 香港01(2025a)：《財政預算案 | 報販協會“逆向”倡減煙草稅 批評近年稅收因加得減》，1月15日，網址：<https://www.hk01.com/article/1094301>
38. 香港01(2025b)：《2元乘車優惠 | 周永新：滿65歲者或感不公 方案未能壓錢應改門檻》，2月23日，網址：<https://www.hk01.com/article/60212959>
39. 香港特別行政區政府(2025)：《創新科技及工業局局長出席香港生成式人工智能研發中心HKGAI V1大模型全球首發發布會致辭全文(只有中文)》，2月25日，網址：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202502/25/P2025022500264.htm>
40. 香港電台(2024)：《楊何蓓茵指部分職系申請人表現與所需相差得遠因此沒被取錄》，11月18日，網址：<https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1779676-20241118.htm>
41. 徐家健(2025)：《〈原富〉早已預言香港烟稅困境》，信報，2月13日，網址：<https://www1.hkej.com/dailynews/investment/article/3998247>

42. 陳溢謙(2023):《淺談控煙政策——“靠嚇”和加稅是否最佳辦法？》，網址：<https://www.thinkhk.com/article/2023-04/21/60114.html>
43. 黃宇翰(2024)：《適時評估烟稅措施成效》，堅料網，2月23日，網址：<https://n.kinliu.hk/kinliunviews/適時評估煙稅措施成效%E3%80%80文-黃宇翰/>
44. 寧思雋(2024)：《公務員薪酬非財赤元兇》，信報，12月6日，網址：<https://www1.hkej.com/features/article?q=%232025-26> 預算案政經評論 %23&suid=1828958433
45. 蘇偉文(2025)：《窮也不能窮孩子》，信報，3月10日，網址：<https://www1.hkej.com/dailynews/commentary/article/4018421/也不能窮孩子全球>
46. Fitch Ratings. (2025) *Hong Kong Budget Moves to Slower Path of Deficit Reduction*, 28 February. Available from: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/hong-kong-budget-moves-to-slower-path-of-deficit-reduction-28-02-2025>
47. Île-de-France Mobilités. (undated) *Amethyst Ticket*. Available from: <https://www.iledefrance-mobilites.fr/en/tickets-fares/detail/amethyste-ticket>
48. World Bank. (2021) *Investing in Human Capital for a Resilient Recovery: The Role of Public Finance*. Available from: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/d2f5c4bb65fca8b1f4ad9183637fb8c6-0140012021/original/Financing-Human-Capital-HCP-Ministerial-Conclave-April-2021.pdf>
49. International Monetary Fund. (2024) *FISCAL MONITOR: Putting a Lid on Public Debt*. Available from: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2024/October/English/text.ashx>
50. International Monetary Fund. (2025) *People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region: 2024 Article IV Consultation Discussions - Press Release; and Staff Report*. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/01/22/Peoples-Republic-of-China-Hong-Kong-Special-Administrative-Region-2024-Article-IV-561165>

51. Metro de Madrid. (2023) *Díaz Ayuso announces that the Community of Madrid will maintain the 60% discount on monthly public transport passes*, 21 June. Available from: <https://www.metromadrid.es/en/press-release/2023-06-21/diaz-ayuso-announces-that-the-community-of-madrid-will-maintain-the-60-discount-on-monthly-public-transport-passes>
52. Ministry of Digital. (2025) *Ministry Of Digital, Through NAIO, Secures AI Training For 445,000 Civil Servants Under Google AI At Work 2.0 Initiative*, 5 February. Available from: <https://www.digital.gov.my/en-GB/siaran/Ministry-Of-Digital,-Through-NAIO,-Secures-AI-Training-For-445,000-Civil-Servants-Under-Google-AI-At-Work-2.0-Initiative>
53. Ministry of Personnel Management. (2024) *Statistical Yearbook 2024*. Available from: https://www.mpm.go.kr/flexer/index.jsp?FileDir=bbs_0000000000000037/20240718&SystemFileName=ba9ebc6f2cbd20ec7.pdf&FileName=2024_인사혁신통계연보.pdf&ftype=pdf
54. Open Government Products. (2024) *Overall Staff Strength*. Available from: https://data.gov.sg/datasets/d_906df66867223c65d5a4d23b3fa61299/view
55. Open Government Products. (2025) *Pair*. Available from: <https://products.open.gov.sg/pair>
56. Public Service Commission. (2024) *Workforce Data - Workforce size*. Available from: <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/workforce-data-public-sector-composition/workforce-data-workforce-size>
57. SimplyGo. (2025) *Senior Citizen Concession Card*. Available from: <https://simplygo.com.sg/concession-monthly-travel-cards/senior-citizen/senior-citizen-concession-card/>
58. 上海市人民政府(2024)：《關於完善老年綜合津貼制度的通知》，網址：<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20240207/007114e744bc43e7a4cfecd422837f2a.html>
59. 上海科普網(2023)：《“上海70歲以上老人免費乘公交”？市民政局回應了》，網址：<https://shkp.org.cn/content.html?type=lc&id=322438#:~:text=自2016年5月,可以免費乘坐公交车了>
60. 中國政府網(2016)：《上海市將從2016年“五一”起發放老年綜合津貼》，4月6日，網址：https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/06/content_5061719.htm

61. 内閣官房(2023)：《公務員の種類と数》，網址：https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/r05_komuin_shuruikazu.pdf
62. 福祉局(未註明日期)：《シルバーパスについて》，網址：https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kourei/shakai_shien/s_pass/hakkou
63. 澳門通(2025)：《常見問題 - 澳門通卡》，網址：<https://www.macaupass.com/cardfaqs>
64. 考試院(2024)：《公務人員、各機關(構)及公立學校聘僱人員、職工人數》，統計提要，網址：<https://ws.exam.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMS9yZWxmaWxlLzEyMDk5LzQ5MDcwL2ViYTgzZmJiLTQ1YWItdI1Yi04NzMwLTE2ZDA1MjEwZDZhZC5wZGY%3d&n=5YiG5p6QN%2bWFqOWci%2bWQhOapn%2bmXnCjmp4sp5Y%2bK5YWs56uL5a245qCh5ZOh5bel5Lq65pW4LnBkZg%3d%3d&icon=..pdf>
65. 福田區人民政府(2025)：《福田區以DeepSeek為引擎加快政務智能轉型 70名AI“數智員工”上崗》，2月18日，網址：https://www.szft.gov.cn/ftxx/xwdt/tpxw/content/post_12006257.html
66. 台北大眾捷運股份有限公司(2025)：《常見問答：臺北市及新北市之敬老卡、愛心卡、愛心陪伴卡搭乘臺北捷運、新北輕軌(淡海輕軌及安坑輕軌)及臺北地區聯營公車等運具之扣點 / 扣款方式為何？》，網址：https://www.metro.taipei/News_Content.aspx?n=566DA580861CEE77&sms=87415A8B9CE81B16&s=41B78C4788395C41

註：^本節所列互聯網資料是於2025年3月讀取。