



# 2026-27年度 財政預算案 建議書



民思政策研究所  
POD Research Institute

# 2026-27 年度財政預算案建議書

審慎理財 精準投資 構建香港長遠競爭力

民思政策研究所

2026 年 2 月

# 目錄

行政摘要 .....	4
重點政策建議 .....	6
1. 深化人工智能佈局 .....	6
2. 發展低軌經濟 .....	7
3. 深化公共理財改革 .....	8
4. 構建全方位友善育兒環境.....	9
5. 提倡強積金首次置業支援.....	10
其他建議 .....	11
開放合作 .....	11
綠色轉型與金融創新.....	13
檢討現時財政收支 .....	14

## 行政摘要

本研究所欣見香港特區政府預計在 2026-27 財政年度迎來盈餘，這標誌著公共財政重回穩健。面對全球複雜局勢與科技變革浪潮，本建議書旨在提出「審慎理財，進取投資」的方針，將財政盈餘策略性地投放於能提升香港長遠生產力、優化治理效能及鞏固戰略產業地位的關鍵領域。以下為本建議書提出的主要政策方向：

### 1. 深化人工智能佈局：

- 政府 AI 治理與運用：升級數字政策辦公室，建跨部門 AI 治理架構。
- GenAI 戰略投資：港投公司設 GenAI 專項基金，投資基礎層與應用層，聚焦港優勢產業。

### 2. 發展低軌經濟：

- 人才培育與國際合作：撥款推動人才培育與國際合作，支持國際研發。
- 投融資與風管：港投公司牽頭建投融資平台，鼓勵多元資本。
- 數據與法規：優化衛星數據應用，完善數據安全法規。

### 3. 深化公共理財改革： 採用「成本效益分析」與「零基預算」，試行零基預算，提升分析標準，設獨立檢視機制，提升財政紀律。

### 4. 構建友善育兒環境：

- 企業育兒計劃：稅務誘因鼓勵企業設或資助幼兒照顧，釋放勞動力。
- 新手父母健康券：向新生兒家庭三年內每年發放 1 萬港元電子券，支援產後身心健康及育兒指導。
- 上調子女免稅額：建議將子女免稅額上調至 15 萬港元，直接減輕家庭育兒財政負擔，提升生育意願。

### 5. 強積金首次置業支援： 允許符合嚴格資格者有限度提取部分強積金作首期，設提取上限、還款機制、禁售期，平衡置業與退休保障。

本建議書其他建議涵蓋「開放合作」、「綠色轉型與金融創新」及「檢討財政收支」。

期望政府有效運用盈餘，解決挑戰，為香港長遠發展奠基，鞏固國際創新科技與金融樞紐地位。

## 前言

經歷了連續數年的財政赤字與經濟調整期，我們欣見香港特區政府在開源節流方面的努力初見成效。根據最新預測，2026-27 財政年度有望迎來轉虧為盈的關鍵時刻。這不僅標誌著香港公共財政重回穩健軌道，更為我們提供了寶貴的戰略機遇窗口。

然而，盈餘的出現不應成為放鬆財政紀律的理由，反而應視為戰略性投資的起點。面對全球地緣政治的複雜局勢及科技變革的浪潮，我們建議政府應採取「審慎理財，進取投資」的方針。所謂「審慎」，在於嚴控經常性開支的無序增長；所謂「進取」，則在於將資源集中投放於具備高投資回報率的領域，這裏的回報不僅指短期的財政收入，更包含提升香港長遠生產力、優化治理效能及鞏固戰略產業地位的社會回報。

## 重點政策建議

### 1. 深化人工智能佈局

國家「十五五」規劃明確將人工智能（AI）列為驅動經濟發展的核心引擎，香港作為國際創新科技中心，必須採取更具前瞻性的策略，從政府內部改革到外部產業投資，全面深化 AI 佈局。

為提升政府內部 AI 應用與治理能力，打造智慧政府，我們建議特區政府重新檢討並大幅升級數字政策辦公室（數字辦）的角色，將其定位從單純的「技術管理者」轉型為「AI 治理的賦能者」和「創新應用推動者」。這包括在未來財政年度向數字辦撥出專項資金，用於構建跨部門的 AI 治理架構和專業人才隊伍，並設立專責小組，統籌全政府的 AI 發展策略、應用標準及倫理規範。同時，由數字辦主導建立政府內部的「AI 應用標準與數據互通機制」，打破部門間的數據壁壘，實現政務數據的安全共享和高效利用，同時確保數據質量和隱私保護，為 AI 模型提供高質量訓練數據。此外，政府應將資源重點投向「AI 輔助決策系統」的開發與部署，例如在城市規劃、交通流量預測、公共醫療資源分配、災害預警等高複雜度領域，引入 AI 大數據分析，輔助官員制定更精準、更科學的公共政策。此舉將顯著提升特區政府的治理效率，減少行政冗餘和人為決策誤差，讓市民切實感受科技帶來的便利和優質公共服務。

在強化生成式 AI 戰略投資，開拓產業新機遇方面，我們認識到生成式 AI（GenAI）正成為重塑全球產業格局的關鍵力量，但其基礎設施建設與大模型研發具有「高投入、長週期、初期回報不確定」的特徵，私人資本難以進行持續且大規模的戰略性投入。因此，香港投資管理有限公司（港投公司）在未來的投資策略中，必須繼續運用「耐心資本」策略，發揮政府引導和風險分擔的作用。港投公司應設立 GenAI 戰略專項基金，不應僅以短期的財務回報率作為單一考核標準，而是重點投資於對香港未來具有戰略意義的 GenAI 基礎層，例如針對特定行業的垂直大模型研發。這些投資應聚焦於生物科技、金融科技及高端專業服務等香港具有比較優勢的領域，通過政府注資分擔初期研發和基礎設施建設的巨大風險，有效引導社會資本共同參與，形成規模效應和產業集聚。這種戰略性投資，對於建立香港自主可控的算力基礎與算法生態至關重要，有望在 GenAI 領域建立起獨特的競爭優勢，為本地創造新的經濟增長點，確保在未來的國際競爭中掌握核心技術話語權，實現產業結構的升級與多元化。

## 2. 發展低軌經濟

有鑒於 2025 年施政報告中提出推動航天科技發展建設，為發揮香港的比較優勢，策略性地推動航天科技發展，我們建議當局積極考慮以下三方面措施。

首先，應撥款推出「低軌道經濟人才培育與國際合作計劃」。太空經濟發展的核心離不開人才培育，因此當局應積極培育本地人才，並深化國際合作。在本地方面，應積極與本地大學合作，增設或強化遙感、地理信息系統、數據科學及太空法律等相關學科，並提供獎學金；同時資助職業訓練局開辦技術培訓課程，培養數據分析師、應用開發工程師等實用型人才。在國際合作方面，可考慮設立專項基金，支持本地科研機構和企業參與國際太空組織的研發項目、舉辦國際性太空科技論壇或展覽；並吸引海外頂尖太空科技專家來港工作或交流，通過人才引進和知識轉移，全面提升香港的國際競爭力與影響力。

其次，港投公司應建立低軌道經濟投融資及風險管理平台。施政報告中已提出「港版投資公司推進與商業航空和太空經濟相關的投資」的方針，因此，財政預算案應明確賦予港投公司牽頭角色，並提供充足的啟動資金與政策支持，使其成為推動香港低軌道經濟發展的戰略性投資平台。為此，港投公司應構建多元化投融資生態，鼓勵私人股權基金、風險投資基金及家族辦公室參與太空科技投資；探索發行「創新太空債券」，並研究設立太空科技企業專屬的上市板塊或加速上市通道。

再者，應全面優化低軌衛星數據應用生態，並完善相關法規框架。為此，香港應借鑒其在金融及商業領域的成功經驗，研究並制定符合國際標準的太空經濟專屬法律法規，以構建健全的法律及監管框架，為低軌經濟的長遠發展提供清晰、可預期的法律基礎。這應涵蓋知識產權、商業合同、責任歸屬、頻譜管理及跨境數據流動等關鍵領域，以增強投資者信心並促進國際合作。在推動優化低軌衛星數據應用生態方面，應推動建立安全、標準化的「低軌衛星數據交易平台」，探索將衛星數據轉化為可交易的金融產品或資產。同時，撥款設立專門的「衛星數據應用創新基金」，為利用低軌衛星數據開發創新應用方案的本地及國際初創企業、研究機構提供資金，加速數據應用從概念走向商業化。此外，還需撥款支持相關部門，檢視並完善現有的數據保護法律法規，有效應對衛星遙感數據在金融應用中帶來的挑戰，確保低軌經濟在合規、安全和可持續的基礎上發展。

### 3. 深化公共理財改革

政府預計在 2026-27 年度將有財政盈餘，社會對增加公共開支的期望自然會提高。然而，經歷了數年的財政赤字，政府更應深知資源的寶貴。面對人口老化和疫後復甦的雙重壓力，如何在財政好轉時保持清醒，避免資源浪費或無效投資，是確保財政長遠穩健的關鍵。目前，香港的預算編制仍主要沿用傳統的「增量預算模式」，這種做法容易令部門產生惰性，導致過時或低效的項目得以延續，阻礙資源的靈活調配。反觀國際上，許多地方都在收緊對新開支的審批，要求項目效益必須經過更嚴格的評估，以確保物有所值。如果香港不改進預算評估方法，將難以應對日益緊張的財政挑戰。

為打破預算僵化局面，我們建議政府同時採用「成本效益分析」和「零基預算」這兩種策略，透過以下三個步驟全面提升財政紀律。

第一，應提升「成本效益分析」標準，參考國際最佳實踐，建立更嚴格的成本效益分析標準。對於重大公共項目，評估不應只看表面的金錢回報，而要考慮更科學的長期效益計算，量化項目對經濟和社會的長遠價值。這能確保只有真正有高回報潛力、符合長遠利益的項目才能獲得撥款，避免只花大錢卻效益不彰的「大白象」工程。

第二，應試行「零基預算」，改革不宜一刀切，建議先選定部分非緊急或非民生福利類的部門及項目作為試點。在編制下一年度預算時，不再把去年的開支當作理所當然的基礎，而是要求部門從頭開始證明每一筆開支的必要性。這能促使部門重新評估所有項目的輕重緩急，大膽削減過時的開支，釋放寶貴資源。

最後，建議在財經事務及庫務局內設立，或參考外國經驗成立一個「獨立專責小組」。該小組負責獨立審核各部門的預算報告，確保數據真實可靠；同時定期模擬不同預算方案對香港長遠財政儲備的影響，為政府提供客觀的政策建議。

透過這套「雙軌」改革，預期政府將能從根本上消除公共開支的慣性浪費，體現《基本法》量入為出的原則。這不僅能提高預算的透明度和問責性，更能確保有限的公共資源被精準地用在最有價值的地方，讓每一分錢都發揮最大的經濟和社會效益，為香港的長遠發展儲備足夠的財政空間，從而應對未來可能出現的挑戰。

#### 4. 構建全方位友善育兒環境

香港正面臨嚴峻的人口結構挑戰，長遠將嚴重影響社會的可持續發展和經濟活力。要扭轉這一趨勢，單靠一次性的「新生嬰兒獎勵金」遠遠不夠，必須從根本上改善香港的育兒環境。這需要各界共同努力，提供全方位的支援。

為釋放勞動力並紓緩托兒壓力，我們建議政府推行「企業攜手育兒計劃」。目前，幼兒照顧服務供應嚴重不足，名額緊張且費用高昂，成為許多在職父母重返職場的巨大阻礙，導致大量有潛力的女性勞動力流失。針對此問題，政府應提供稅務誘因，對於僱員規模達到一定人數的企業，若其自設或資助設立符合社會福利署標準的幼兒照顧中心，其相關支出可獲得相應的稅務扣減。此外，若企業選擇與非牟利機構合作，為員工提供直接的幼兒照顧津貼，這筆支出也應享有相應的稅務扣減。同時，政府應設立「企業育兒設施認證計劃」，對達標企業予以公開表彰和認可，並在參與政府招標項目時給予一定的優先權，以提升企業參與的積極性。這項計劃有助於實現政府、企業、家庭三贏局面。

在關顧新手父母身心健康，預防家庭危機方面，我們建議政府推出「新手父母健康支援券」計劃。生育不僅是喜悅，也伴隨著巨大的壓力和挑戰，近年來因產後壓力、情緒困擾引發的家庭悲劇屢見不鮮，現有支援服務往往碎片化。為此，建議政府向每個新生兒家庭每年發放一萬港元的電子支援券，持續三年，分階段使用。此支援券可用於產前、後心理輔導、健康檢查、專業育兒指導等關鍵服務，其金額是根據本港相關服務市場價格中位數估算，足以覆蓋基礎服務，確保家庭能在嬰兒出生初期獲得實質且連續的支援。透過這項計劃，政府旨在引導父母主動尋求專業幫助，及早識別和介入產後情緒問題，促進家庭成員的身心適應。從長遠看，這是一項極具成本效益的預防性投資，能減少後續精神健康治療、社會支援服務及相關醫療支出。

另外，我們建議將子女免稅額上調至 15 萬港元，直接減輕家庭育兒財政負擔，提升生育意願。

以上三項建議，從實際的托兒服務供應到父母的身心健康關顧再到減輕撫養孩子帶來的經濟壓力，構建了一個更為全面和人性化的育兒支援體系。它們相互補充，共同作用，旨在為香港的家庭提供實質幫助，降低育兒成本和壓力，提升生育意願。這不僅是對當前人口結構挑戰的積極回應，更是為香港長遠發展打下堅實基礎，確保社會穩定和經濟繁榮的關鍵投資。

## 5. 提倡強積金首次置業支援

香港樓價高企，許多年輕人即使努力儲蓄，也難以負擔置業首期。與此同時，他們在強積金戶口內累積的儲蓄，在退休前幾乎無法動用，難以應對置業這類重大人生財務需要。為此，我們建議政府研究推行「強積金首次置業支援計劃」，在確保不損害強積金退休保障核心功能的前提下，允許合資格的首次置業人士，有限度地提取部分強積金作為首期，以紓緩市民的置業壓力。

計劃的申請人必須是香港永久性居民，且從未在香港擁有任何住宅物業。購置的物業必須是價值在一定上限（如 800 萬港元）以下的自住單位。申請人需要有一定時間的強積金供款記錄，其強積金累算權益也需達到最低門檻（如 50 萬港元），以確保提取後仍有基本的退休儲備。提取金額設有上限，例如為賬戶結餘的 20%至 30%，或最高 50 萬港元，以較低者為準，款項必須直接用於支付首期。

為保障退休儲蓄及防止計劃被濫用於短期套現，將設立嚴謹的還款、鎖售及補充機制：

1. 自願與強制還款並行：政府應鼓勵並提供誘因，如稅務寬免，鼓勵提取者在置業後補足所提取的本金。
2. 設立物業禁售期：為確保物業用於自住，提取者於購置物業後，須遵守一個指定的最低持有年期（例如五年）。在此期間內，除特殊原因並經當局批准外，不得將該物業轉售。
3. 提前轉售的懲罰性還款條款：若在禁售期屆滿前轉售物業，提取者必須在交易完成後的指定短時間內（例如 90 天內），將當初提取的強積金全數，連同一個額外的附加比例（例如提取金額的 5%或更高），一次性補回其強積金賬戶。此舉旨在增加短期套利的成本，確保資金用途符合自住原則。

我們相信，通過嚴格限定資格、設定提取上限、建立強制還款機制及加強財務教育，能夠在提供短期置業支援與維護長遠退休保障之間取得平衡。此計劃能為有切實住屋需要的人士提供多一個選擇，幫助他們更快實現置業目標，從而提升生活質量和歸屬感。

## 其他建議

### 開放合作

#### 1. 對接內地 144 小時過境免簽政策

內地主要城市現已實施 144 小時過境免簽政策，極大便利了國際旅客的區域內流動。香港作為國際航空樞紐，若能與此政策高效對接，將顯著提升其作為「超級聯繫人」的吸引力。當局應善用香港「一國兩制」的獨特優勢，將內地的便利簽證政策轉化為香港的競爭優勢，吸引更多國際商旅人士以香港為門戶訪問大灣區及內地，延長其在港停留與消費。我們建議當局在香港國際機場及各大口岸設立清晰的「144 小時過境免簽」服務櫃檯與宣傳指引，並聯合旅遊發展局針對此類旅客設計推廣香港-大灣區的聯程旅遊產品。

我們預計此舉將增加過境旅客數量，提振航空、酒店、零售和會展業；強化香港作為進出內地首選門戶的地位，促進區域旅遊經濟一體化。

#### 2. 設立「香港國際專業調解專項基金」

國際商事爭議日益複雜，選擇高效的爭議解決地點成為企業佈局全球的關鍵考量。香港擁有普通法制度、國際認可的法律人才並且在 2025 年年中成立了國際調解院，成為亞太地區首個制度化國際調解平台。因此，當局應更主動推廣與扶持策略，將法律優勢轉化為實質的經濟樞紐吸引力。

我們建議當局財政激勵，吸引更多國際企業（尤其是亞太區企業）約定將香港作為其合約的首選調解地，並鼓勵本地法律及調解服務業拓展國際市場，將香港加速建設為亞太區國際法律及爭議解決服務中心。當局可考慮由財政預算撥款設立專項基金，為首次約定選擇香港作為合約爭議調解地的合資格跨國企業，提供一定比例的調解費用補貼或承諾費用保障。該基金同時可用於資助本港法律及調解服務機構在海外進行品牌推廣、參與國際會議，以及為國際客戶舉辦香港法律優勢研討會。

預期在專項基金的支持下，將直接增加國際商業調解案件在香港處理的數量，帶動相關配套行業的需求。長遠來說，更有助於形成示範效應，吸引更多國際法律機構及人才聚集香港。

### 3. 深化公私營協作，釋放盛事經濟潛力

本港「盛事經濟」蓬勃發展，但同時面臨兩大挑戰，窒礙了其經濟效益的全面釋放。首先，許多旅客在參與盛事後選擇即日離港，未能有效將人流轉化為「過夜客」的經濟收益。其次，門票炒賣（「黃牛」）問題猖獗，不但嚴重損害消費者利益，更令許多真正希望來港深度體驗盛事的海外及內地旅客望而卻步，影響香港作為旅遊目的地的聲譽。這兩個問題相互交織，削弱了我們盛事策略的成效。

為此，我們建議政府牽頭，參考澳門等地的成功經驗，大力推動大型活動主辦方與本地酒店業界建立策略性夥伴關係。具體操作上，可要求主辦方預留一定比例的門票，專門用於組合「門票+酒店住宿」旅遊套票，並透過酒店官方渠道或指定旅行社發售。預計此舉，一方面能直接鎖定高消費力的過夜旅客，帶動酒店、餐飲及零售業的消費；另一方面，由於套票需要登記住客資料，大大提高了「黃牛」囤積倒賣的門檻與成本，能有效遏止炒賣風氣，確保門票能更精準地落入真正訪港旅客手中。

我們預期能構建一個政府、主辦方與酒店旅遊業界「三贏」的局面，將盛事帶來的人氣，真正轉化為惠及百業的財氣，鞏固香港作為國際盛事之都的地位。

## 綠色轉型與金融創新

### 1. 完善綠色金融基礎設施，建立跨市場聯動機制

香港需構建支撐綠色金融深度發展的市場基建，重點在於建立高效的跨境資金流通與資產互認機制。建議優先拓展跨境碳市場互聯互通，推動香港與內地碳交易市場在規則、數據與清算系統上對接，探索將符合標準的碳排放權交易納入現有的市場互聯互通框架，或設立專屬的「碳市通」機制。此舉不僅能為兩地企業提供更靈活的碳資產管理工具，更能匯聚國際流動性，助力香港打造為亞洲碳定價與碳金融中心，為實體經濟的綠色轉型提供定價與風險對沖支持。

### 2. 創新人民幣計價綠色與可持續金融產品

在穩固的基建之上，產品創新是激活市場的關鍵。建議政府與私人市場協作，大力發展以人民幣計價的綠色、社會及可持續發展債券以及受規管的虛擬資產金融產品。政府可發揮引領作用，發行更多元化的主題綠色債券（如智慧城市、生物多樣性保護專項債券），為市場提供定價基準並釋放明確的政策信號。同時，應鼓勵金融機構開發與虛擬資產相關的合規金融工具，如質押融資與結構化產品，以拓寬其應用場景，吸引尋求創新型資產配置的國際資本。這一系列舉措旨在讓國際投資者能夠直接使用人民幣投資於中國及亞洲的綠色增長故事，降低匯兌風險與成本。

### 3. 強化市場推廣與生態系統建設

為確保市場供給與需求相匹配，需實施積極主動的推廣戰略。建議設立「人民幣綠色金融推廣辦公室」，於內地重點城市、「一帶一路」沿線及東盟國家設立分支，向當地政府、主權基金及機構投資者系統性介紹香港的人民幣離岸市場優勢與綠色金融產品。此外，應通過稅務優惠、流程簡化等措施，鼓勵更多內地企業、大灣區公司及國際發行人在港發行各類人民幣計價的可持續金融產品，豐富市場層次與規模。通過參與及主辦國際高端金融論壇，持續提升香港作為全球綠色金融解決方案策源地的品牌形象。

## 檢討現時財政收支

### 1. 檢討及優化新來港人才福利安排

為應對人口老化及勞動力短缺，政府積極推出各項人才引進計劃並提供優厚福利（如受養人教育津貼）。然而，部分福利在抵港後即時享受，可能引發「福利旅遊」的隱憂，且在當前財政壓力下，需確保公共資源用得其所。

政策目標：在持續吸引頂尖人才的同時，確保公共財政資源的公平與可持續性，並鼓勵人才長期留港發展、融入本地社會。

我們建議當局設立福利獲取的「貢獻或居住關聯」機制。例如，要求主要簽證持有人（如「高才通」計劃）在港通常居住滿一年或成功續簽後，其受養人方可享有與本地居民同等的官津學校教育津貼及公立醫療服務。過渡期內，政府可提供部分補貼，鼓勵其購買符合規定的自願醫保等市場化保障產品。

預期在這政策下，將提升福利政策的針對性與公平性，將財政資源更聚焦於有意長期留港貢獻的人才；引導新來港家庭通過一段時間的生活適應，更自然地融入本地社會。

### 2. 檢視「香港博士研究生獎學金計劃」的留港回報機制

「香港博士研究生獎學金計劃」資助額度高，是吸引全球頂尖科研人才來港攻讀博士的重要工具。然而，初步觀察顯示，部分獲獎者完成學業後未留港發展，導致巨額公共教育投資未能直接回饋本地。因此，我們建議當局將獎學金從單純的「吸引就讀」工具，優化為「吸引並留住」高端科研人才的戰略投資，確保公共資源有效轉化為本地創新能力。

當局應參考國際普遍做法，在獎學金協議中引入服務約定條款。例如，規定獲全額資助的博士生在取得學位後，有義務在香港的高校、研發機構或重點產業領域服務滿一定年限（如三年）。若未能履行，則需按比例歸還部分獎學金。

我們預期，此建議將提高獎學金計劃的投資回報率，直接為香港留住寶貴的年輕科研力量；增強本地大學、科研機構及產業的國際化研發實力，鞏固香港創科中心地位。

民思政策研究所

電話：(852) 2509 3131

電郵：[info@podresearch.hk](mailto:info@podresearch.hk)

地址：香港灣仔軒尼詩道 19-21 號金鐘商業大廈 3 樓