



## 各地派發消費券的經驗及其對香港的啟示

香港特區政府財政司司長陳茂波在今年2月底發表的《2021-22 財政預算案》中，首次建議向合資格的18歲以上人士派發每人5,000元的電子消費券；預計該措施可以惠及約720萬人，涉及約360億元公帑。特區政府表示，消費券的設計及執行細節目前仍處於初步構思階段，但爭取在暑假開始時可以接受登記。

放眼海外，不少經濟體政府都有推行官方消費券的實踐經驗；例如，日本在1999年經濟低迷時發放每人2萬日元(約1,500港元)的「地域振興券」，台灣在2008年為應對國際金融危機的影響而發放人均3,600元新台幣(約840港元)的「振興經濟消費券」。2020年新冠疫情爆發之後，多個經濟體相繼加入發放消費券的行列，包括中國內地、澳門、台灣、新加坡、南韓、澳洲等亞太經濟體以及英國等(見附件表1)。本文旨在探討各地政府派發消費券時的政策目標、消費券的設計特點及其經濟成效，以及對港版消費券推行工作的啟示。

### 消費券的政策目標

- 官方性質的消費券是指由政府派發、可用於購買商品或服務的票證；早期的消費券一般為紙質，近年因移動支付盛行而流行採用電子形式。通俗地講，消費券由政府「以券代錢」促進公眾消費，其本質上亦是通過財政轉移支付來增加居民可支配收入的一種方式；背後的目的除了紓解市民的經濟壓力和刺激消費之外，往往還可以達致其他政策意圖，包括針對特定對象的社會救濟或扶貧以及支持特定的行業等。

當然，這些多元化的政策目標並非是分列對立或者涇渭分明的，他們彼此之間互為重疊，更可以相輔相成。政府在推出消費券時，往往會在刺激消費的同時，兼顧甚至突出其他一項乃至多項的政策目標，並因應這些政策目標的優次輕重來設計消費券的發放對象、適用範圍和使用方式。

- 具體而言，倘若政府發放消費券的主要目標是為了施行社會救濟或扶貧，其針對之對象或者說受惠者通常會集中於低收入人士或者特定弱勢群體，以協助他們改善生活條件。日本在上世紀90年代國內泡沫經濟破滅之後，民間消費活動低迷不振；當局遂於1999年向受經濟不景氣影響最嚴重的社會弱勢群體發放「地域振興券」，包括15歲以下和65歲以上的非勞動年齡人口、以及需要特殊照顧的弱勢族群，幫助他們擺脫經濟困境之餘，亦藉此刺激消費。
- 如果政府發放消費券帶有精準支援特定行業的目的，則受惠對象一般會擴闊至更寬層面的民眾，但同時會對消費券的適用範圍做出限制，或者直接發行只供指定行業使用的「定向消費券」。例如，新加坡政府為支援受新冠疫情重

創的旅遊及酒店業，在去年底向所有 18 歲以上的公民發放 100 坡元(約 587 港元)的消費券，惟只限於購買旅遊景點門票、遊覽行程及支付酒店住宿；於今年 2 月宣布額外派發 100 坡元的生活補助券，則只能用於鄰里商舖和小販中心。

去年中國內地的許多省市政府在新冠疫情期間亦向民眾發放消費券，其中設有行業定向的消費券佔據了主流，大多限用於受疫情影響最大的餐飲和旅遊等行業。近期澳洲政府決定向所有年滿 18 歲的民眾每人發放 100 澳元(約 615 港元)的消費券，適用的行業範圍亦有所限制，規定其中一半金額須用於外出飲食，並只可在餐廳、咖啡室、酒吧用膳時使用，另外一半則可用於休閒服務行業，在旅行社、戲院、博物館、動物園等場所使用。

- 如果政府發行消費券的主要目標是進行逆周期調控，藉以刺激本地消費市道和拉動經濟增長，則其受惠對象和適用範圍通常最為廣泛，可稱之為「普惠型消費券」。例如，台灣當局繼 2009 年推出「振興經濟消費券」以應對金融海嘯的影響之後，去年再次向每位居民發放面值 3,000 元新台幣的「振興三倍券」，冀以紓緩新冠疫情對消費市場的衝擊。澳門政府於 2020 年向每位澳門居民共發放了兩輪消費券，面值分別為 3,000 和 5,000 澳門元，其目的亦是為了刺激內需和提振受疫情重創的本地經濟。

### 消費券的經濟成效與操作設計

- 根據經濟學理論，政府派發消費券的正面作用主要體現為「刺激消費效應」和拉動經濟增長的「乘數效應」。前者是指政府資助或補貼市民的消費活動，形同直接向消費領域注資，藉以提升本地的消費開支；同時，這項轉移支付亦會增加居民的可支配收入和提振消費信心，帶動居民作出額外的消費，使得全社會消費支出的增幅有可能會超過消費券本身的面值。而「乘數效應」則是民眾消費支出擴大後，透過產品銷量上升使得企業有誘因擴大生產和加大投資，再帶動就業市場增加招聘崗位和提高僱員的薪金，從而達致經濟良性循環，拉動消費需求、經濟總量出現「放大式」、更高比例的增長。

但在實際操作中，消費券對經濟的正面作用可能會被所謂的「替代效應」所削弱。民眾可能會將消費券用於購買需求收入彈性較低的商品，例如日用品等生活必需品，然後將節省下來的現金「蓄之高閣」，而不是用來增加新的支出項目。日本和台灣在早年發放消費券時均發現，不少低收入人士傾向於用消費券來應付日常的基本開支，甚至想方設法將其「折現」，導致消費券的擴大效果大打折扣，其實際發揮的作用更偏重於轉移收入，或者說與直接派發現金無異。

因此，政府在進行消費券發放和運行機制的設計時，既要考慮如何盡可能放大消費券的「刺激消費效應」和「乘數效應」，亦需防範或減低可能出現的「替代效應」，才能達致如期的政策目標和取得較佳的經濟成效。

- 參考各地近期的做法，消費券普遍都設置了明確的使用期限。為達到短期內刺激經濟的效果，各地消費券的使用期限一般不超過 1 年。例如，台灣規定消費券必須在約 8 個月的時間內使用；新加坡的旅遊消費券的使用期限為 7 個月；澳門發放兩期金額不等的消費券，分別限定在 3 個月和 5 個月之內用完；中國內地的消費券有效期更短，大多限制在 1 個月內使用。
- 澳門、新加坡、澳洲等地政府還透過「分期使用、小額多次」的設計，希望增加民眾使用消費券的頻次，以提高他們花費額外消費開支的機會，亦藉此讓更多商戶特別是小商戶有機會受惠。例如，澳門政府為民眾合共發放 8,000 澳門元的消費券，但規定每日消費券的使用上限僅為 300 元。海外地區的另一種較常見做法是將消費券的面額「拆細」；例如新加坡政府為該國公民發放 100 坡元的旅遊消費券和 100 坡元的生活補助券，但每張消費券的面值分別僅為 10 坡元和 2 坡元；澳洲政府向民眾發放 4 張面值 25 澳元的電子消費券，共計 100 澳元。

根據澳門政府公佈的《消費補貼計劃中期報告》，當地多個行業均不同程度地受惠於消費券的發放；其中，飲食業及零售業分別佔消費券關聯交易額將近兩成四和七成。調查顯示，有三分之一的受訪居民表示因為消費券而產生額外零售消費，而近兩成的受訪居民在飲食方面因使用消費券而產生了額外開支。按報告的概算，政府派發的消費券加上衍生的額外消費開支，預料總共會為澳門帶來約 18 億至 24 億元的經濟效益，對穩定經濟具有正面作用。

- 中國內地和台灣等地去年發放的消費券具有抵扣性質(或稱為「折扣券」)，引入類似共付(Co-payment)的安排，民眾在使用消費券購物時必須搭配一定比例的現金混合使用。這種類型的消費券有助於強化「槓桿效果」，「強制性」地要求民眾增加額外開支，對促進短期消費具有更顯著的效果。

中國地方政府去年派發的消費券大多採用滿額抵扣的形式，折扣率從兩三折至七八折不等。例如，杭州市的「旅遊消費券」規定遊客在指定商家憑券消費時，按每滿 40 元可使用消費券抵扣 10 元的方式付款。北京大學國家發展研究院發表的「我國消費券發放的現狀、效果和展望研究報告」指，消費券對撬動內地民眾的額外消費發揮了正面的作用；統計顯示各省市居民使用消費券的關聯消費總額超出政府發放消費券的面值達 3.5 倍至 16.7 倍。

台灣政府去年發放的「振興三倍券」則要求民眾須向政府繳交 1,000 元新台幣現金，才可兌換 3,000 元面值的實體消費券；又或者民眾可通過移動支付方式提前累計消費滿 3,000 元以後，再向政府登記返還 2,000 元的補貼。台灣政府經濟部的統計顯示，截止 2020 年底有超過 98% 的民眾領取消費券，帶動零售、餐飲等內需型行業下半年的營業額明顯回暖，初步估計 1 元消費券對台灣實質 GDP 的貢獻高達 1.99 元；加上一些同期推出的消費振興措施，預計共產生 1,790 億元新台幣的經濟效益。

- 此外，部分經濟體政府為更好地發揮消費券對刺激消費的效果，還刻意將公

幣補貼聚焦於消費收入彈性較高的商品或服務型消費行業，藉以減低發放消費券的「替代效應」。例如，南韓政府在去年向國民派發的消費券主要面向 8 個行業，包括住宿、旅遊、演出、電影、展覽、體育、餐飲和農副產品，其中絕大多數均是消費收入彈性較高的行業。

### 對香港的幾點啟示

- 近年香港經濟增長的動力主要來自內部環節，特別是具有一定體量和較高韌性的本地消費。2019 年下半年以來，香港接連遭受本地社會運動和新冠疫情的衝擊，連續兩年錄得經濟負增長；2020 年的衰退幅度進一步加大至 -6.1%，其中內部私人消費開支的跌幅高達 10.1%。另一邊廂，訪港旅遊業自去年初以來陷入冰封狀態，與入境旅遊相關的零售、住宿及餐飲行業淪為重災區。

踏入 2021 年，新冠疫情持續反覆拖累了本港經濟的復甦進度，與內地及海外恢復通關和人員往來的正常化至今仍是「只聞樓梯響」；加上曠日持久的疫情已令消費者行為與心態產生變化，即使本港有望在今年下半年重新逐步開放旅客入境，但無論是入境人數還是其所能帶來的經濟效益，相信在一段時間內仍會差強人意。有見及此，推動香港經濟復甦無疑需從激活「內循環」入手。

隨著本港疫情趨於受控、疫苗接種計劃漸次推行，特區政府的施政重點已適時地從抗疫防疫轉向推動經濟復元，並以刺激本地消費作為著力點；在當前的環境之下，派發消費券無疑是一個能夠切中肯綮的政策選項。與上一份財政預算案向每位合資格人士派發 1 萬港元的現金相比，消費券除了同樣能起到利民紓困、緩解各階層經濟壓力的作用之外，還有望發揮「四兩撥千斤」的槓桿效應來撬動本地消費、催谷內需。尤其是當消費券計劃在年中正式落地之際，相信本港的防疫限制性政策包括社會距離措施應已進一步放寬，消費券正好能配合轉趨活躍的市場氣氛，為消費市道實現「報復性增長」助力。

- 在政策目標方面，正如財政司司長在其網誌中指出，「政府派發電子消費券的目的是為本地經濟體系注入消費力，透過發揮乘數效應，最大程度地激活消費氣氛，廣泛地讓市民以至企業受惠」；顯而易見，今次特區政府派發消費券應屬於「普惠型」，旨在提振市民消費意慾和刺激內部經濟。基於這一明確的政策目標取向，加之為了節省時間和減低行政成本，港版消費券在設計上應該會走「無差別」的路線，力求惠及全民和盡量讓各行各業利益均霑。相應地，預計政府既不會像有些海外經濟體那樣將消費券的部分金額專門用於協助指定行業或補助特定的人群，亦不太可能參照「保就業計劃」的做法針對一些行業(例如較易助長「替代效應」的超級市場、日用品零售業)設立使用的限制。

雖然如此，政府和業界仍可探討一些「跳出界外」(Think out of the box)

的方案，以提升消費券的效用，更可嘗試將其與精準扶貧以及支援受困行業結合起來。例如，本港亦可效仿台灣捐發票做善事的做法，由慈善機構擔任統籌，發動市民捐贈消費券予有需要的人士。再如，特區政府可與特定行業例如受疫情打擊的「重災區」的商家合作，鼓勵、協助他們配合消費券的發放時點，推出針對性的產品、有特色的優惠和具吸引力促銷活動，包括抽獎、折扣以及商戶、商場甚至商會的「私人」消費券回贈，藉此催谷消費擴大效應，又可「自製」利用政府消費券為行業提供「定向」支援的實際效果；政府還可考慮透過「防疫抗疫基金」或「中小企市場推廣基金」為這類促銷措施提供配對資助，或者對有關開支給予扣稅優惠。

- 在消費券的具體做法上，財政司司長陳茂波透露港版消費券有意採取「分期注入、限期使用」的方式，並有可能會將 5,000 元分五期發放。參考外地的經驗，消費券分期使用和小額化均有助於提升消費者的額外支出，特區政府或可考慮限定每人每日可使用的消費券額度，並為每筆交易可使用消費券的金額或比率設立上限。從另一個角度看，消費券「化整為零」亦有利於中小型商戶的參與，避免因為市民為求方便而以消費券作「大宗交易」，變相讓大商戶「佔據大份」(the lion's share)。
- 此外，特區政府此次決定採用電子形式的消費券，乃符合當今無現金社會的消費潮流，更可以促進電子支付在本港更加「入屋」和普及化。政府大可借此機會加緊「勢逼利誘」，透過發起宣傳攻勢和提供配套的資助，一方面推動本地街市販商、排檔、報攤等過往只收現金的小商販加緊安裝電子支付系統，協助他們把握派發消費券後可能增加的生意機會；另一方面亦可與電子支付營辦商合作，提升電子支付工具在本港各層面特別是長者的滲透率。
- 值得一提的是，過往本港亦推行過多次大規模的「全民派糖」，包括以公帑向個人強制性公積金帳戶注資和向合資格市民派發現金等，藉以助民紓困或者與市民分享經濟增長的紅利。消費券能同時兼顧多元化的政策目標，在政策設計上亦具有較大的彈性和延展空間。從政策發展與制度建設的角度來看，特區政府今次「破格」首發消費券實不失為一項有益的嘗試，其運作成熟後不但會充實、豐富政府進行宏觀經濟調節的政策工具組合，更可為日後推行收入再分配和社會福利政策探索新渠道。

附表 1：各地政府派發消費券的情況比較

	金額	形式	發放對象	使用期限	適用範圍
香港	5,000 港元	電子券	年滿 18 歲民眾	未知	未知
澳門	第一期 3,000 澳門 元，第二期 5,000 澳門 元	電子消 費卡	所有澳門居民	第一期 3 個月，第二 期 5 個月	只可用於購買貨品或服 務，不得兌換為現金， 亦不得用於娛樂場、境 外旅遊服務及醫療服務 等特定場所或用途
中國 內地	各地方政府 派發的金額 不等	電子券	所有民眾(但 以抽獎或搖號 方式選擇性派 發)	各地政府 要求不 一，大多在 1 個月內	各地政府的要求不一， 大多數派發的消費券集 中用於餐飲和旅遊行業
台灣	3,000 元新 台幣(民眾 須支付 1,000 元)	紙質/電 子券	所有居民及其 享有居留權的 配偶	最初為 5 個半月，此 後再延長 3 個月	適用百貨公司、餐廳、 書店、演唱會、夜市、 市場、住宿旅遊、展演 票券等，不適用電商、 水電費、稅捐規費、股 票、公司債、受益憑證、 保單、罰金罰鍰、健保 費、國民年金、信用卡 帳款、遊戲點數儲值、 健身房點數等
新加 坡	200 坡元 (100 坡元旅 遊消費券和 100 坡元生 活補助券)	電子券	所有新加坡公 民	7 個月	旅遊消費券可以用作購 買旅遊景點門票、遊覽 行程及支付酒店住宿； 生活補助券用於鄰里商 舖和小販中心
南韓	抵扣券形 式，各行業 金額不等	電子券	1,000 萬名以 上的國民	未知	用於住宿、旅遊、演出、 電影、展覽、體育、餐 飲和農副產品
澳洲 (新南 威爾 士州)	100 澳元	電子券	年滿 18 歲民眾	未知	兩張飲食券可於餐廳、 咖啡室、酒吧用膳時使 用，另外兩張休閒券可 於旅行社、戲院、博物 館、動物園等場所使用
英國*	每餐最高資 助 10 英鎊	不適用	所有英國民眾	1 個月	到餐廳堂食可享半價優 惠，使用次數不限

註：英國政府並非直接給民眾派發消費券，而是讓民眾外出用餐可享受半價優惠；而商戶在政府網站登記後，可以再向政府申請補回給予消費者的優惠金額，其實際效果類似給消費券發放折扣券。

資料來源：互聯網新聞、廠商會研究部整理