

二零一四年施政報告及  
二零一四至一五年度財政預算案  
諮詢

二零一三年十月

## 目錄

<b>I. 經濟狀況</b>	<b>2-7</b>
<b>II. 財政紀律</b>	<b>8-11</b>
<b>III. 開支</b>	<b>12-16</b>
<b>IV. 收入</b>	<b>17-21</b>
<b>V. 財政儲備</b>	<b>22-27</b>
<b>VI. 未來的挑戰</b>	<b>28-30</b>

## 二零一三年經濟指標

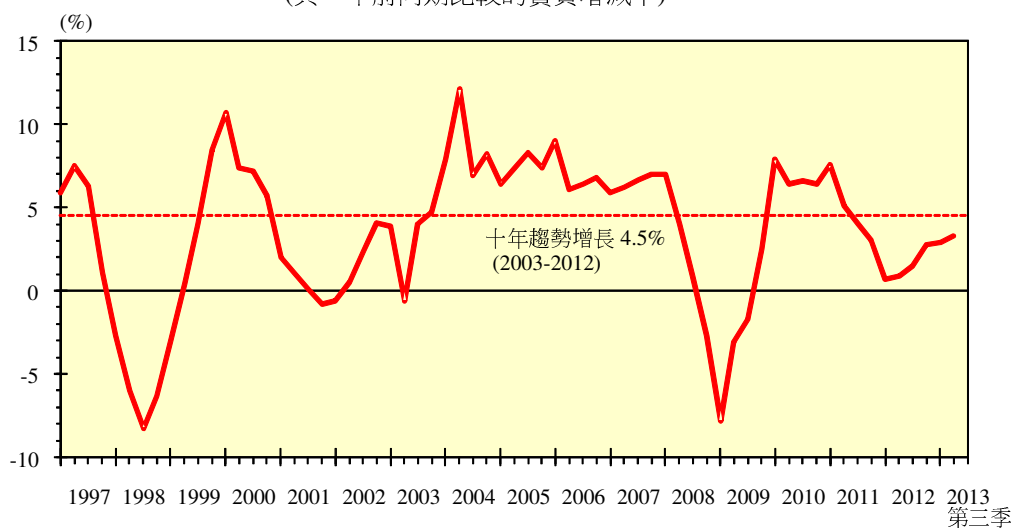
本地生產總值實質增長	上半年	3.1%
	第二季	3.3%
失業率	六月至八月	3.3%
基本消費物價通脹率	一月至八月	3.9%
	八月	4.3%

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

- 在二零一三年上半年，香港經濟溫和增長，按年實質增幅為 3.1%。先進經濟體需求疲弱，以致香港出口表現低落；本地內部需求則仍然堅挺。
- 由於內部需求強韌，勞工市場仍處於全民就業的狀態。二零一三年六月至八月，經季節性調整的失業率維持在 3.3% 的低水平。基本通脹大致穩定，在二零一三年首八個月，基本通脹率平均為 3.9%，較二零一二年的 4.7% 為低。

## 二零一三年上半年經濟增長溫和

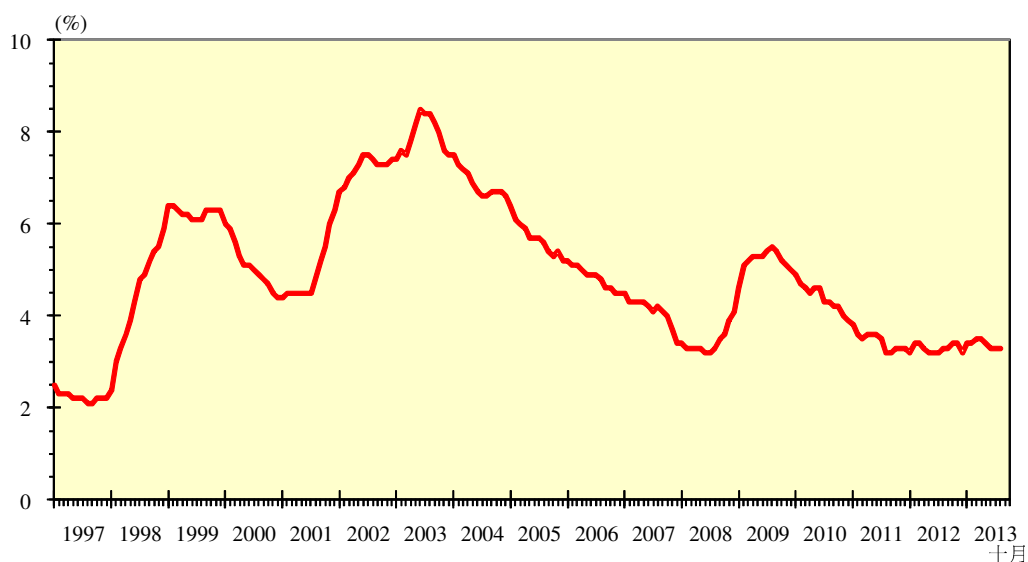
本地生產總值  
(與一年前同期比較的實質增減率)



- 受制於疲弱和不穩定的貨物出口表現，本港在二零一三年上半年的經濟增長速度，仍低於十年的平均趨勢增長率。

## 勞工市場供求仍然偏緊

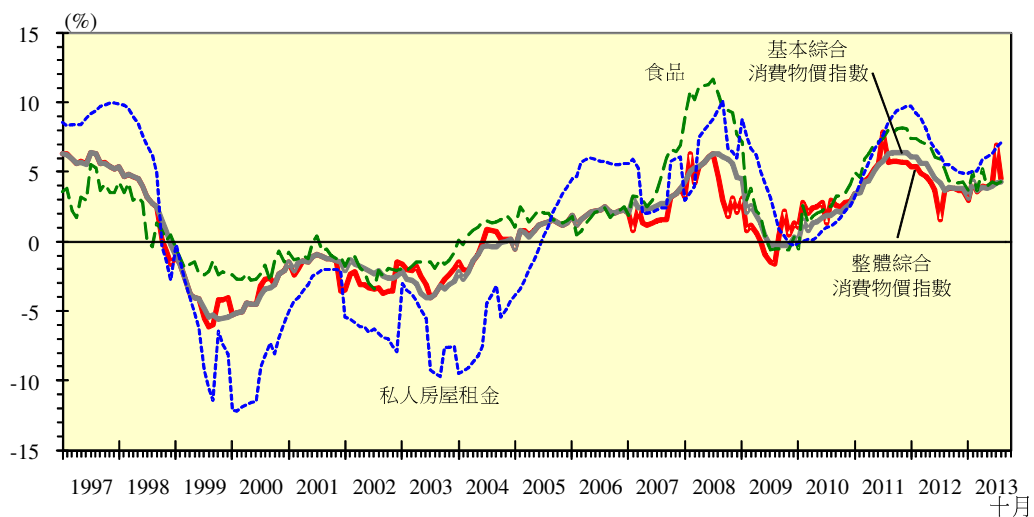
經季節性調整的失業率  
(截至當月為止的三個月期間)



- 勞工市場仍處於全民就業狀態，二零一三年六月至八月，經季節性調整的失業率維持在 3.3% 的低水平。工資及收入進一步改善。由於低技術勞工市場較緊，以及法定最低工資自本年五月起上調，收入最低十等分的全職僱員在二零一三年五月至七月的平均就業收入，較去年同期顯著增加。

## 今年的通脹情況較去年溫和

綜合消費物價指數  
(與一年前同期比較的增減率)



- 撇除各項一次性紓緩措施的影響，基本通脹率在八月微升至4.3%，主要是由於私人房屋租金在二零一二年上升，其滯後效應繼續浮現所致。同時，消費物價指數中其他主要組成部份的增幅普遍溫和。整體而言，基本通脹率在二零一三年首八個月依然平穩，平均幅度為3.9%，較二零一二年的4.7%為低。

## 二零一三年的最新預測

本地生產總值實質增長 2.5-3.5%

### 消費物價通脹

整體 4.3%

基本 4%

- 先進經濟體復蘇步伐緩慢不穩，料會持續拖累香港貨物貿易在本年餘下時間的表現。然而，內地經濟穩健增長仍可為本地起穩定的作用；本地消費需求強勁，加上訪港旅遊業興旺，應可繼續為本地經濟帶來支持。
- 考慮到本地生產總值上半年的表現及現時外圍環境的風險，我們維持預測二零一三年全年經濟溫和增長 2.5% 至 3.5%，高於二零一二年的 1.5% 增幅。
- 通脹展望方面，由於二零一三年上半年進口通脹放緩，加上新訂住宅租金升幅溫和，應有助減輕通脹在本年餘下時間的上行風險。預測二零一三年全年的整體及基本消費物價通脹率分別為 4.3% 及 4.0%。

## 經濟不明朗因素

- 美國收緊寬鬆貨幣政策
- 先進經濟體主權債務危機
- 先進經濟體的進口需求疲弱
- 主要新興市場經濟持續放緩
- 保護主義情緒再度升溫

- 雖然環球經濟前景所面對的嚴峻風險已較去年減退，但仍有許多不明朗因素。香港是細小而開放的經濟體，容易受外圍衝擊所影響。我們須保持警覺，並要按情況採取預防措施，以抵禦外圍環境逆轉所帶來的震盪。

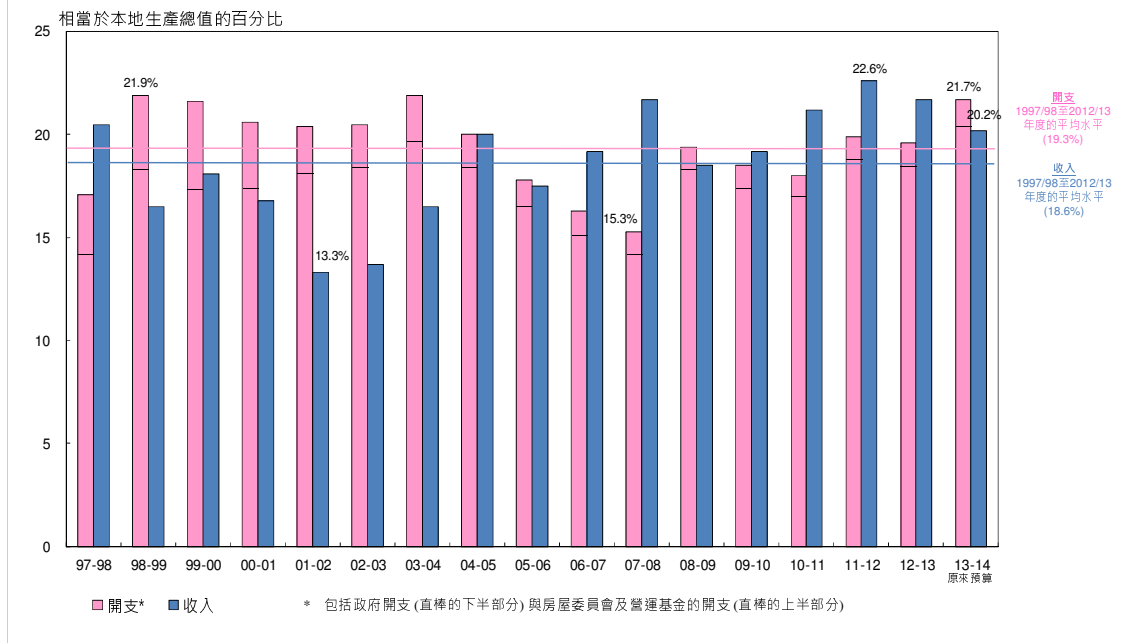


## 《基本法》清楚確立 財政可持續性的原則

- 《基本法》第一百零七條
  - ..... 以量入為出為原則
  - ..... 力求收支平衡，避免赤字
  - ..... 與本地生產總值的增長率相適應

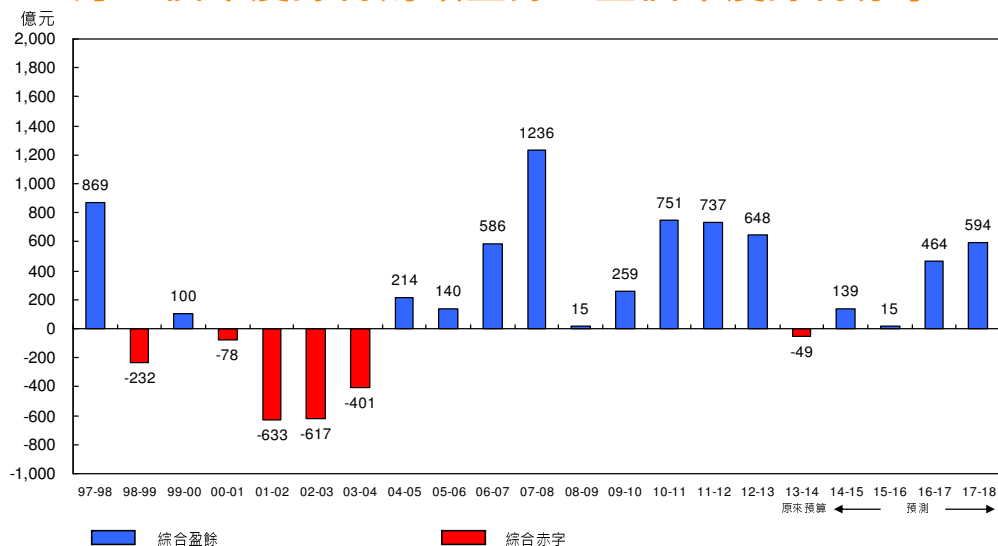
- 香港特區政府一向恪守審慎理財的原則。根據《基本法》，財政預算須
  - (一) 量入為出；
  - (二) 力求收支平衡，避免赤字；以及
  - (三) 與本地生產總值的增長率相適應。
- 我們必須遵守《基本法》第一百零七條的三個部分。
- 堅守這些原則，對維持本港經濟的健康發展及本港和國際投資者的信心至為重要。

自一九九七 / 九八年度以來一直堅守量入為出的原則



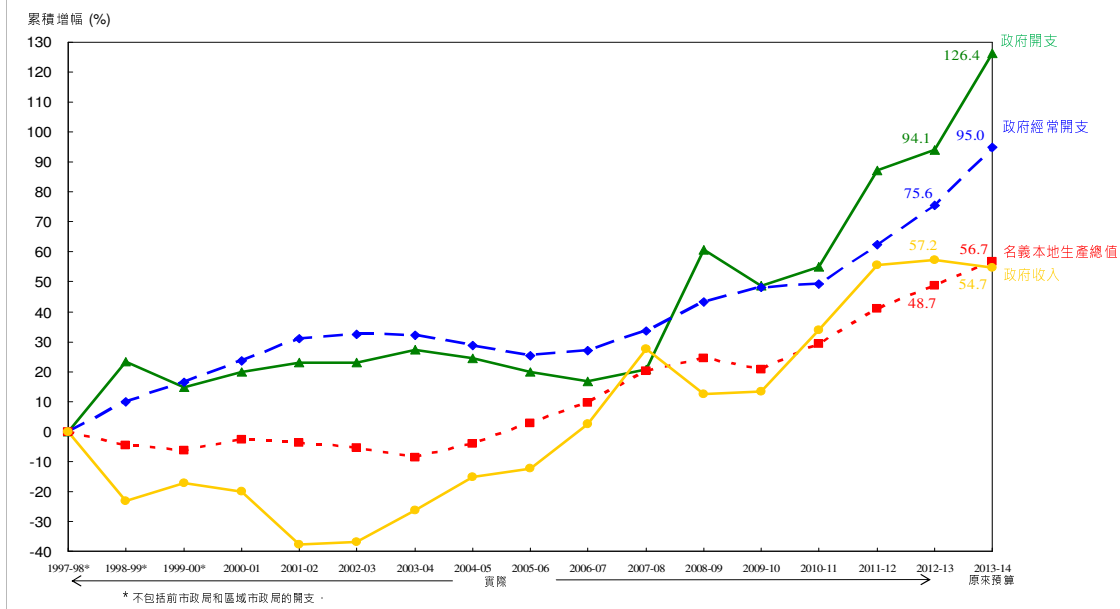
- 政府一直堅守《基本法》訂明以量入為出的原則管理公共財政。
- 在一九九七 / 九八年度至二零一二 / 一三年度期間，政府收入平均相當於本地生產總值的 18.6%。
- 同期，政府開支平均相當於本地生產總值的 17.4%。
- 計及房屋委員會及營運基金的開支，公共開支平均相當於本地生產總值的 19.3%，符合我們一向堅守控制公營機構規模的原則，避免窒礙私營機構的發展。
- 若政府要把開支限制提升，政府收入也要相應增加，即是要加稅或借貸。

自一九九七 / 九八年度以來  
有11個年度錄得財政盈餘，五個年度錄得赤字



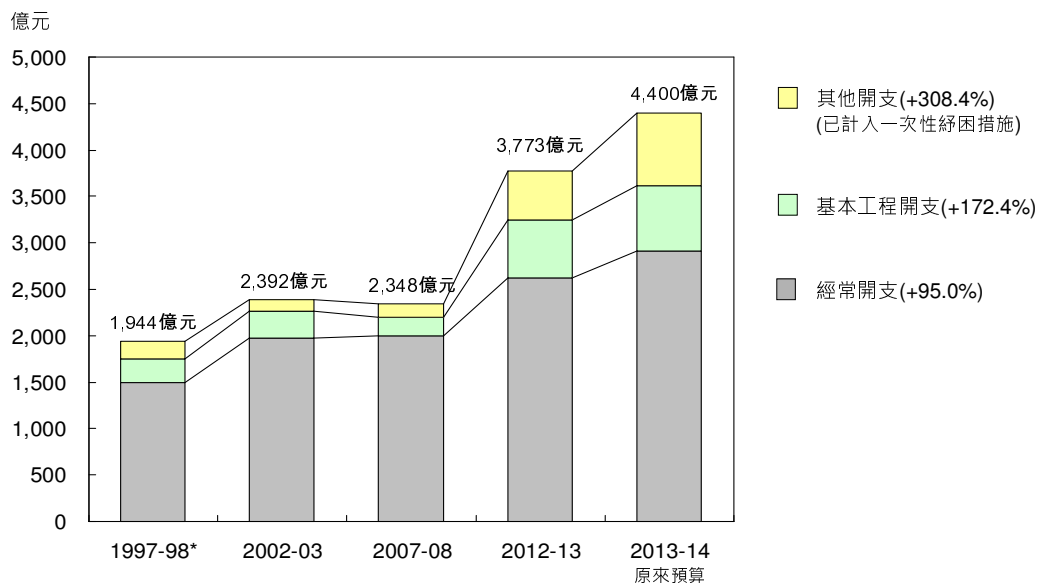
- 《基本法》訂明我們須力求收支平衡，避免赤字。
- 從一九九七 / 九八年度至今，當中11年錄得財政盈餘。可是，一九九八 / 九九至二零零三 / 零四年度，我們經歷了五年的財政赤字，令財政儲備的水平大量消耗。

## 多年來政府收入與本地生產總值的增幅相若 但政府開支增幅遠超本地生產總值增長率



- 《基本法》訂明財政預算須與本地生產總值的增長率相適應。
- 由一九九七／九八至二零一三／一四年度，本地生產總值增加約六成。
- 同期，政府開支由接近 2,000 億元增至超過 4,000 億元，增幅超過一倍。
- 經常開支則由 1,500 億元增至超過 2,900 億元，增幅接近一倍。
- 儘管每年有所變動，一九九七／九八年度以來，政府收入的增長與本地生產總值的增長大致相同。
- 控制政府開支增長的需要清晰明確。

## 自一九九七 / 九八年度以來總開支增加 126.4%



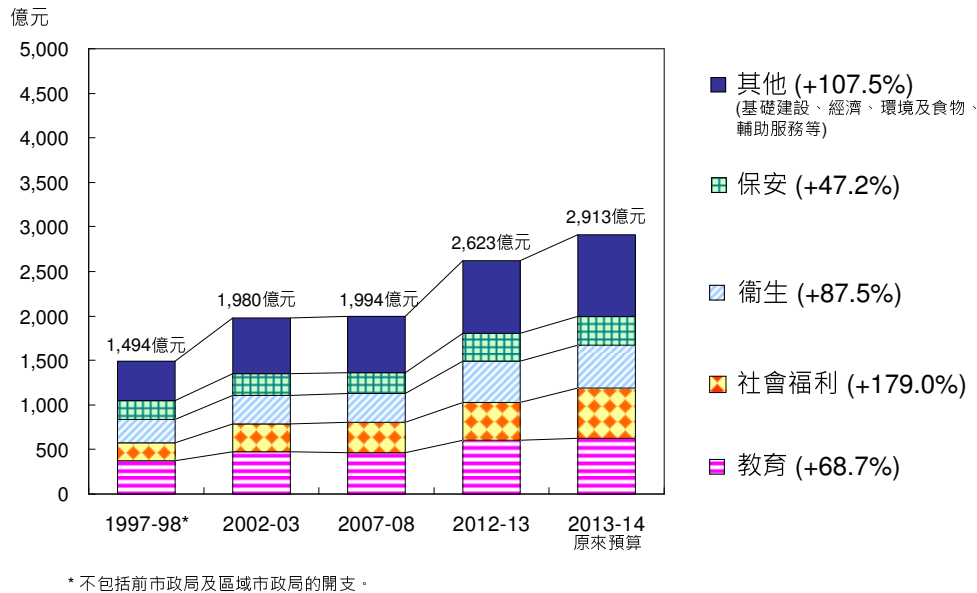
\* 不包括前市政局及區域市政局的開支。

- 二零一三／一四年度總開支預計為 4,400 億元，較二零一二／一三年度實際開支增加 627 億元 (或17%)；與一九九七／九八年度比較，增幅逾一倍：

### 與一九九七／九八年度比較

- 經常開支 +95%
- 基本工程開支 +172%

## 自一九九七／九八年度以來經常開支增加 95%

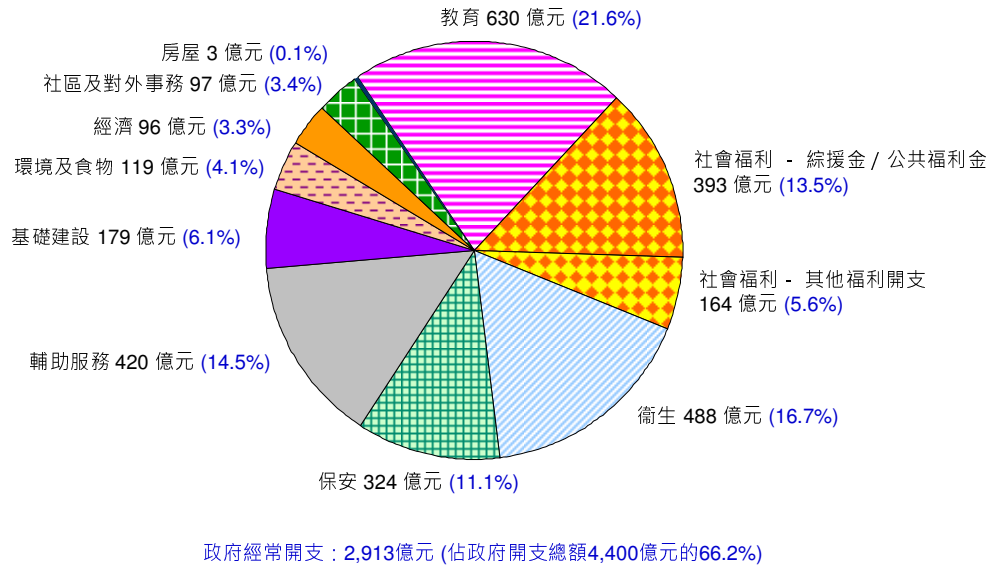


- 二零一三／一四年度經常開支預計為 2,913 億元，較二零一二／一三年度的實際開支增加 290 億元 (或11%)；與一九九七／九八年度比較，增幅幾近一倍。經常開支的增長幅度，反映政府在改善民生方面的長遠承擔。
- 教育、社會福利和衛生方面的經常開支持續增加：

### 與一九九七／九八年度比較

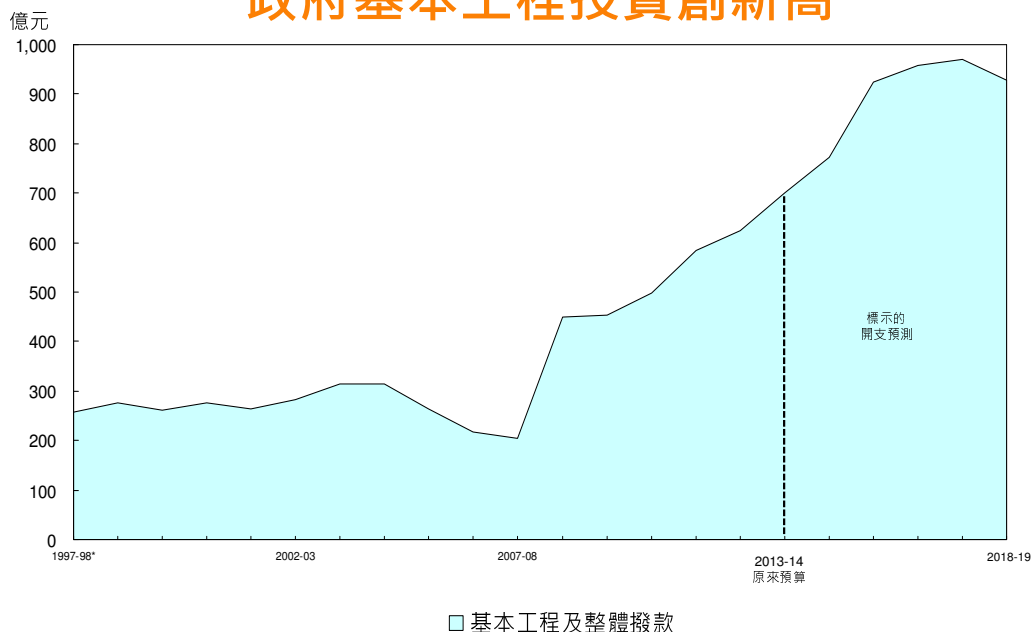
- 教育 +69%
- 社會福利 +179%
  - 綜合社會保障援助 (綜援)計劃 +116%
  - 公共福利金計劃 +329%
  - 其他福利開支 +168%
- 衛生 +88%

## 二零一三 / 一四年度的經常開支



- 根據二零一三 / 一四年度的開支預算，教育 (21.6%)、社會福利 (19.1%) 及衛生 (16.7%) 的開支，合共佔政府經常開支總額的 57.4%。

## 政府基本工程投資創新高



\* 不包括前市政局及區域市政局的開支。

- 二零一三／一四年度基本工程儲備基金下的基本工程開支預算為 701 億元 (包括小型工程撥款 82 億元)，較二零一二／一三年度實際開支增加約 13%。
- 與一九九七／九八年度的實際開支比較，增加約 170%。
- 隨着多項大型基建工程陸續進入建築高峰期，未來數年，基本工程開支預計會維持在現時的高水平。



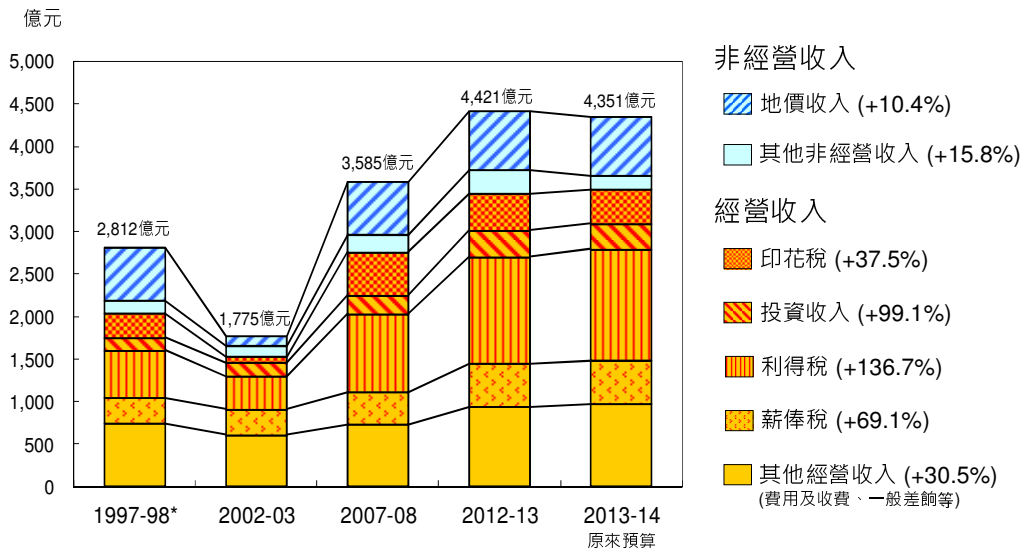
## 獲批核工程的無撥備承擔額約為四千億元

- 沒有為經財務委員會批准的工程項目預留未來支出的撥款

無撥備承擔額 = 核准工程項目預算 - 累積開支

- 為推動經濟發展及改善市民生活質素，我們的一攬子基本工程項目包括運輸基建、醫院與醫護設施、長者福利設施、文化與康樂設施，以及增闢土地。
- 經立法會財務委員會批准撥款，現時有超過700項工程項目已經展開。
- 截至二零一三年八月底，尚未支付的基本工程承擔額為 3,980 億元 (按付款當日價格計算)。我們無撥備以支付該筆款項。

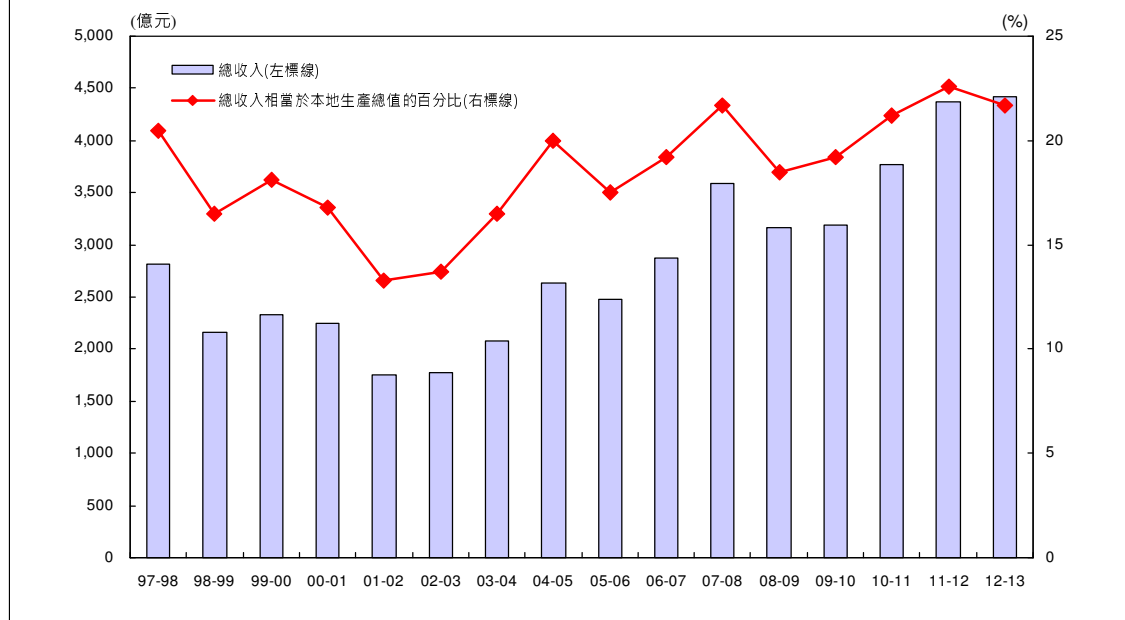
## 自一九九七 / 九八年度以來總收入增長54.7%



\* 不包括前市政局及區域市政局的收入。

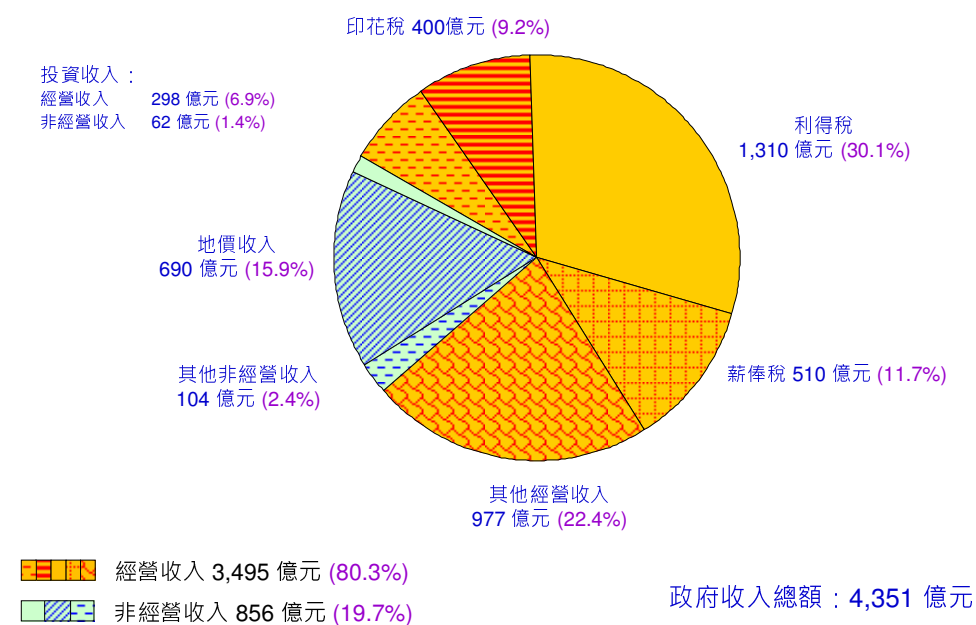
- 利得稅是我們最大的經營收入來源，總額介乎一九九九／二零零零年度的 377 億元與二零一二／一三年度的 1,256 億元之間。
- 薪俸稅是我們第二或第三大的經營收入來源，總額介乎一九九九／二零零零年度的 248 億元與二零一一／一二年度的 518 億元之間。
- 在這段期間，印花稅收入介乎 75 億元與 515 億元之間。
- 由二零零七年四月一日起，我們採用新的安排，根據過往的回報預先釐定投資回報率，從而大大減少投資收入的波動。在二零零七／零八年度至二零一二／一三年度期間，每年投資收入平均超過 360 億元。
- 至於非經營收入，以地價收入波動最大。在這段期間，地價收入在 54 億元至 846 億元之間上落。
- 收入波動不定，為公共財政管理帶來挑戰。

## 政府收入遠較政府開支更易受經濟表現影響



- 香港是細小而開放的經濟體。本港稅基狹窄，政府收入易受經濟波動影響，也取決於更廣泛層面的經濟變化，並非政府所能控制。
- 收入波動不定，為公共財政管理帶來挑戰。利得稅、薪俸稅、印花稅和地價收入，合共佔二零一二／一三年度政府總收入的65%。

## 二零一三 / 一四年度的收入預算

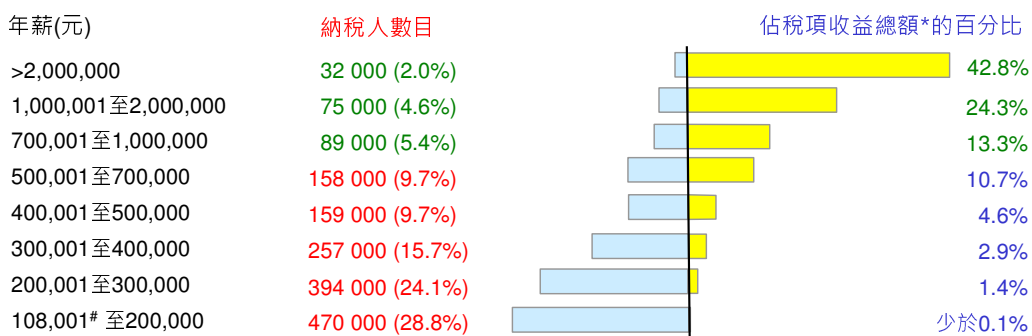


- 五個主要收入項目分別為利得稅 (30.1%)、薪俸稅 (11.7%)、印花稅 (9.2%)、投資收入 (主要是把財政儲備存放在外匯基金所得的回報) (8.3%)，以及地價收入 (15.9%)，合共佔政府收入總額的 75.2%。

只有45%的工作人口繳納薪俸稅  
當中12%納稅人所繳稅款佔薪俸稅總額超過80%

## 薪俸稅

2011-12 (課稅年度)

納稅人總數：1 634 000<sup>^</sup><sup>^</sup> 3 600 000 工作人口中，1 966 000 無須繳納薪俸稅

\* 實施一次過減稅12,000元措施後

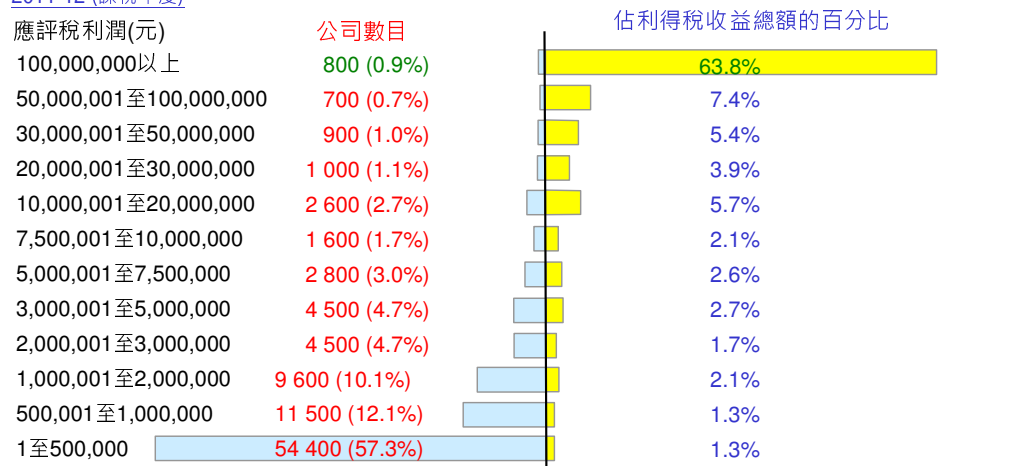
# 2011-12課稅年度的個人免稅額為108,000元

- 在二零一一年／一二課稅年度，360萬工作人口中，約200萬人（工作人口的55%）無須繳納薪俸稅。
- 在160萬名繳納薪俸稅的人士中，約20萬人（工作人口的5%或納稅人口的12%）所繳納的稅款佔薪俸稅收入的80%。

**只有11%的註冊公司繳納利得稅  
當中少於1%所繳的稅款佔利得稅總額超過60%**

**利得稅**

2011-12 (課稅年度)



註冊公司總數：864 000 · 其中94 900 (11%) 繳納利得稅。

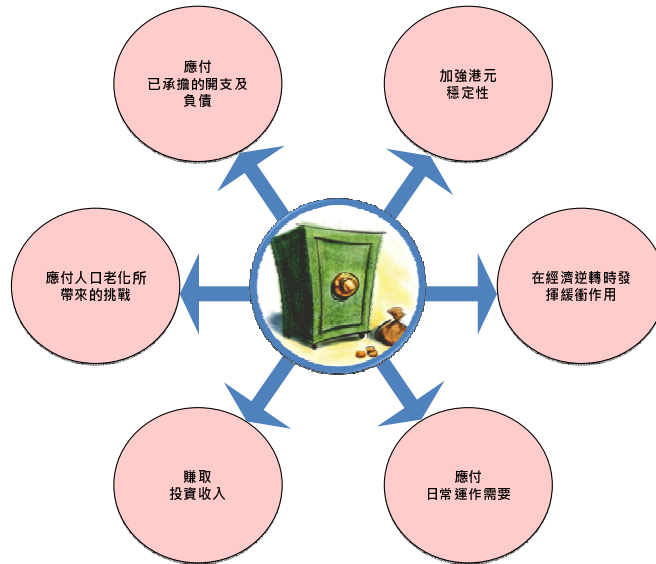
- 二零一一年／一二課稅年度，在94 900家繳納利得稅的註冊公司中，800家納稅最多的公司所繳的稅款約佔利得稅收入的64%。有769 000家公司 (89%) 無須繳納利得稅。

**“財政儲備” 反映整體的現金結餘情況，  
當中大多數款項已劃作指定用途**

基金	截至二零一三年 三月三十一日 的結餘 百萬元
政府一般收入帳目	404,720
基本工程儲備基金	77,991
資本投資基金	1,396
公務員退休金儲備基金	25,742
賑災基金	6
創新及科技基金	2,379
土地基金	209,266
貸款基金	2,186
獎券基金	10,228
合計	<u>733,914</u>

- 財政儲備是政府一般收入帳目及根據《公共財政條例》第 29 條為特定目的而設立的八個基金的結餘總額。
- 這是政府可運用的全部資金，用以應付日常運作需要、尚未支付的承擔 (包括約 4,000 億元的基本工程承擔額) 和負債 (例如公職人員退休金，其在二零一二年三月三十一日的現值為 6,414 億元)。

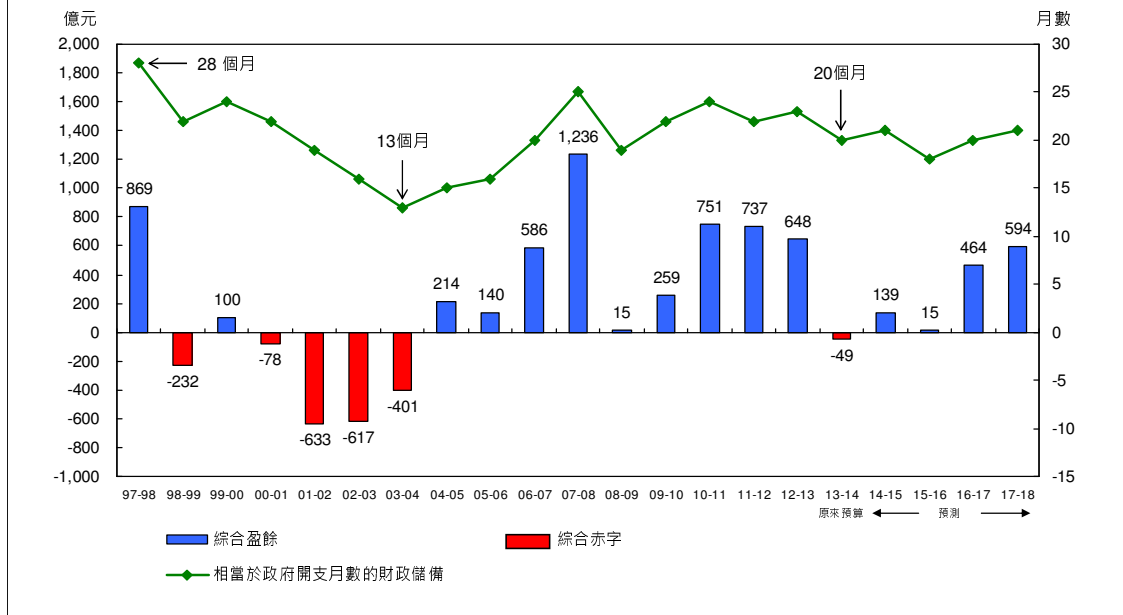
## “財政儲備” 具備多項功用



- 財政儲備有助加強港元的穩定性。在二零一三年三月底，財政儲備佔外匯基金資產總值的相當部分。

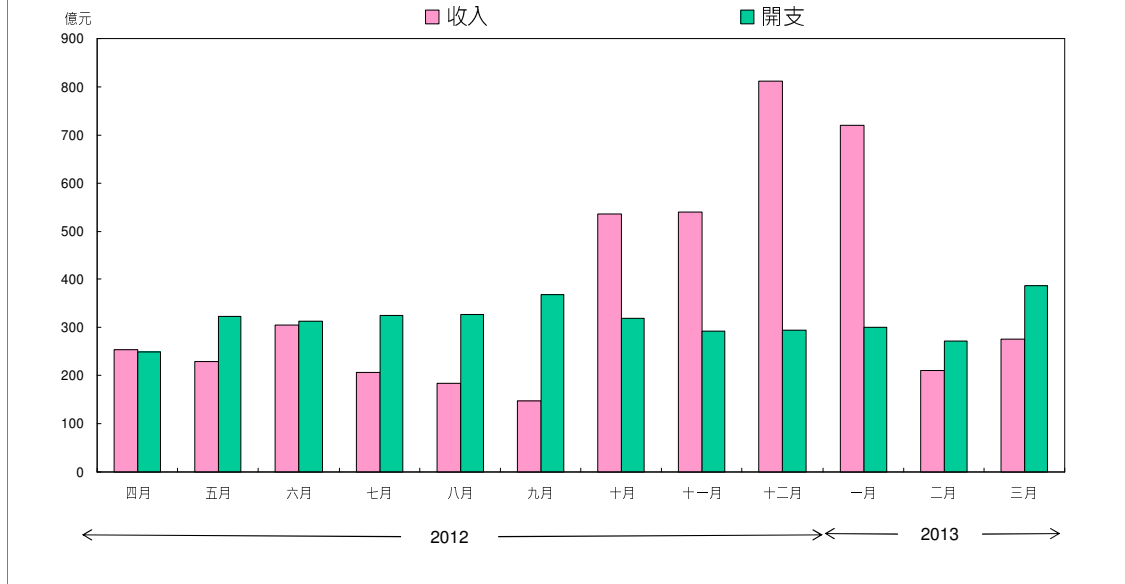


## 在經濟逆轉時發揮緩衝作用



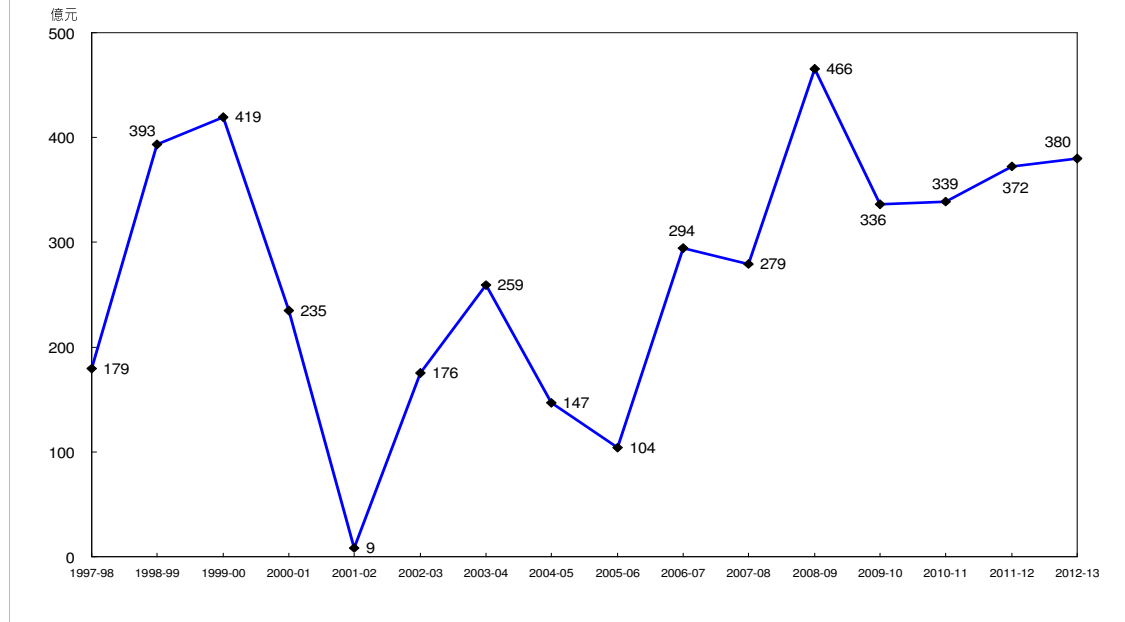
- 在一九九八／九九年度至二零零三／零四年度的六年間，我們經歷了五年赤字，財政儲備由一九九八年三月相當於 28 個月的政府開支，降至二零零四年三月相當於 13 個月的政府開支。

## 應付日常運作需要的庫存現金



- 政府的開支，相對平均分布於全年，但收入則大多在年底收取。我們需要一個緩衝，以應付年內所需的現金流。

## 帶來可觀的投資收入



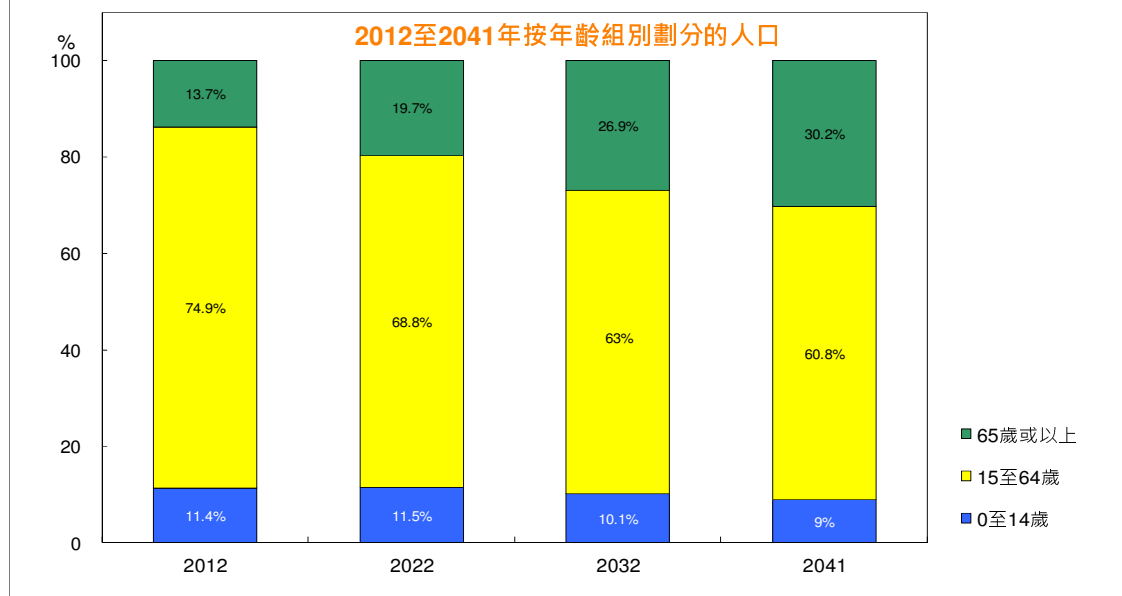
- 財政儲備的投資收入在二零一三／一四年度約為 360 億元，大約相當於政府收入總額的 8%，是政府的主要收入來源。如果財政儲備減少，投資收入也會減少。

## 我們要應付無撥備的承擔及負債 這會加重現時和將來納稅人的負擔

- 6,414 億元 (現值)            無撥備的退休金負債
- 3,980 億元            尚未支付的基本工程承擔額
- 807 億元            政府保證債項

- 截至二零一三年八月底，經立法會批准而尚未支付的基本工程承擔額為 3,980 億元(按付款當日價格計算)。
- 主要無撥備負債包括公職人員退休金及二零零四年發行的債券。二零一三／一四年度退休金開支預算為 255 億元，而在二零一二年三月三十一日，退休金負債的現值為 6,414 億元。
- 截至二零一三年三月三十一日，政府保證債項約為 807 億元。

## 面對財政的挑戰，尤以人口老化問題為然， 如何應對方為上策？



- 二零一二年，65歲或以上的長者人數為98萬，佔全港人口14%。
- 根據最新的推算，到二零四一年，長者人數會大幅增至256萬，佔全港人口30%。
- 上世紀八十年代初，平均十名適齡工作人士（即15至64歲）供養一名長者。
- 時至今日，老年撫養比率已跌至五比一，即五名適齡工作人士供養一名長者。
- 及至二零四一年，老年撫養比率將再跌至少於兩名適齡工作人士供養一名長者。

## 人口老化對公共財政的影響

- 對政府收入構成壓力，主要由於：
  - ◆ 經濟增長放緩
  - ◆ 工作人口萎縮
  - ◆ 儲蓄比率下降
  
- 對政府開支構成壓力，特別是：
  - ◆ 醫療
  - ◆ 社會福利
  
- 公共財政的長遠可持續性

- 工作人口比例減低，經濟活力隨而下降，增長動力也因而放緩。
- 二零二零年代香港經濟的增長動力勢必持續減慢，遠低於過去十年 4.5% 的趨勢增長率。
- 隨着長者數目增加，工作人口持續萎縮，納稅人數目減少，經濟增長減慢，若稅制維持不變，政府收入的增長便會大幅放緩。
- 長者人口比例增加，會令醫療、福利等開支飆升。
- 上述種種情況都會對政府收入和公共開支的可持續性造成深遠影響。

## 全球經濟體系推行財政緊縮措施 是大勢所趨

- 訂定目標，務求削減財政預算赤字 / 恢復財政收支平衡，以及控制政府的負債水平
- 推行儲蓄計劃，以預留資金，應付未來須承擔的開支
- 檢討稅例和提高稅率，以增加收入
- 檢討款項運用的優次緩急，並限制開支增長，以控制開支

- 放眼世界，不少經濟體都同樣面對長遠公共開支飆升的問題。
- 不少海外經濟體推出財政緊縮措施，力求減少財赤和國債。
- 有些國家利用現有的資源，為未來籌劃，把部分的財政盈餘或其他收益及資產儲存備用。

**歡迎大家提出意見！**

**[www.policyaddress.gov.hk](http://www.policyaddress.gov.hk)**