二零一五至一六年度
財政預算案咨询

二零一四年十二月二十四日

目录

I.	经济状况	2-7
II.	财政纪律	8-10
III.	开支	11-15
IV.	收入	16-20
V.	财政储备	21-22
VI.	长远的财政挑战	23-26

二零一四年经济指标

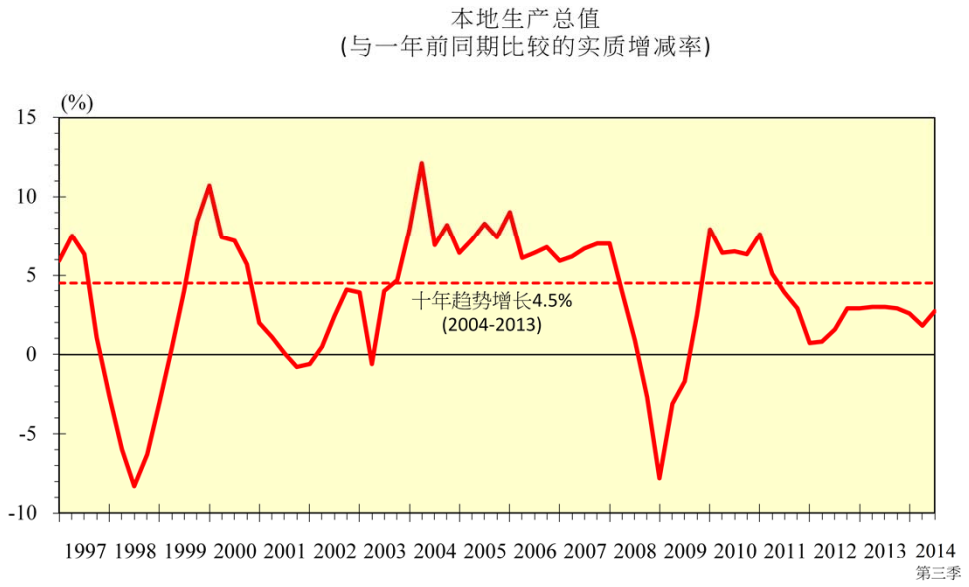
本地生产总值实质增长	首三季	2.4%
	第三季	2.7%
失业率	九月至十一月	3.3%
基本消费物价通胀率	一月至十一月	3.5%
	十一月	3.3%

除失业率外，上列百分率表示与一年前同期比较的变动。

- 在二零一四年首三季，香港经济录得温和增长，按年实质增幅为 2.4%。经济表现欠佳，主要受到旅客消费减弱及内部需求回软所拖累。

- 劳工市场大致保持平稳，经季节性调整的失业率在二零一四年九月至十一月维持在 3.3% 的水平。基本通胀有继续缓和的趋势，二零一四年首十一个月基本通胀率平均为 3.5%。

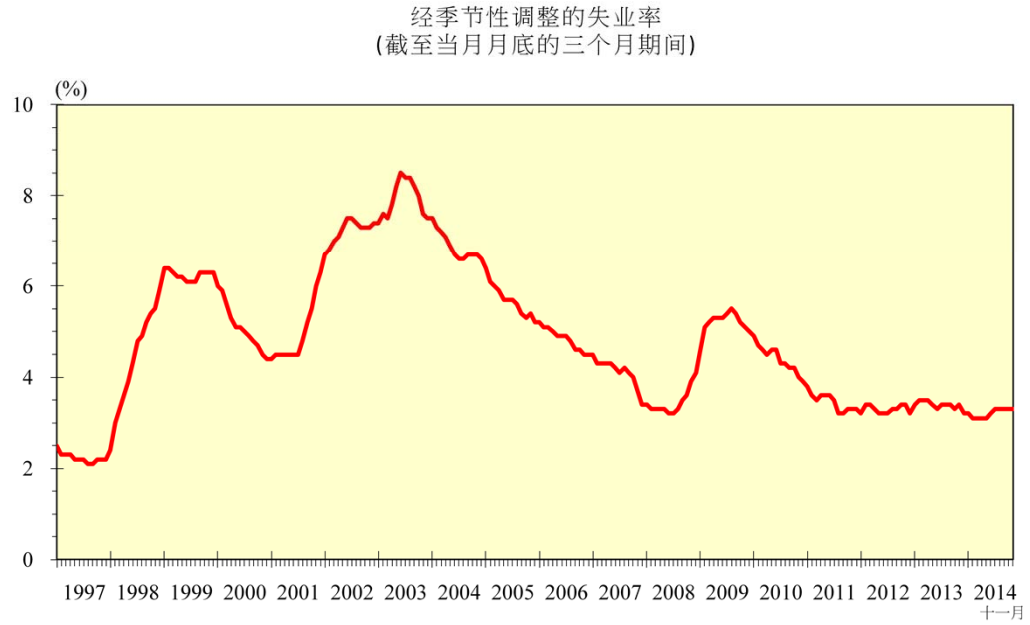
二零一四年首三季经济仅录得温和增长



- 香港经济在二零一四年第三季增长 2.7% ，尽管较上一季有所加快，但增速仍低于十年平均趋势增长。

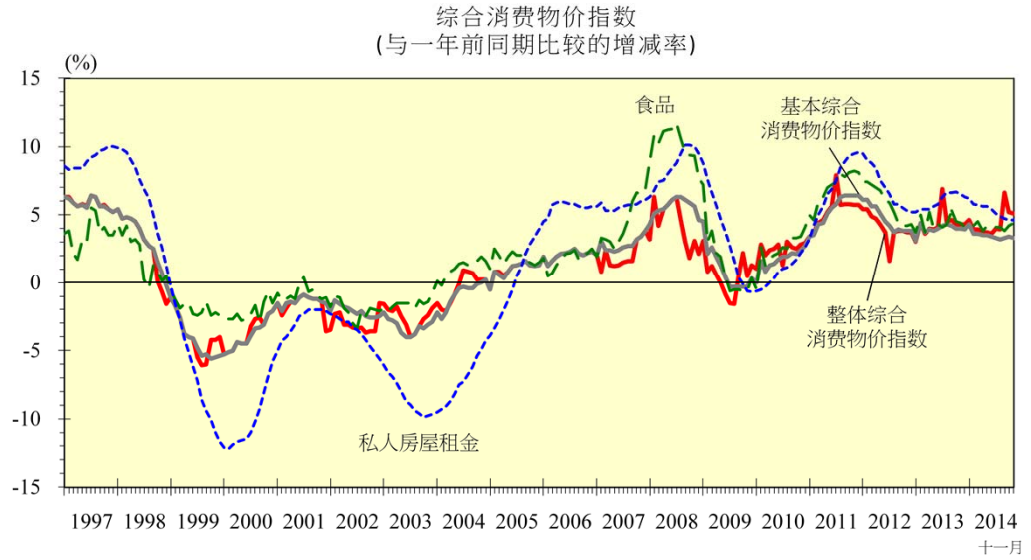
- 由于先进市场需求不足，本港的货物出口复苏至今步伐温和。与此同时，旅客消费经过数年快速增长后，出现回落，尽管跌幅在第三季明显收窄。内部需求整体而言亦疲软，主要受投资支出下滑所拖累。

劳工市场情况大致平稳



- 劳工市场大致稳定，经季节性调整的失业率在二零一四年九月至十一月维持在 3.3% 的水平，而整体就业人数则持续录得温和的按年增长。同时，工资及收入维持平稳增长，而二零一四年首三季基层劳工的平均就业收入亦续见实质改善。

基本通胀趋于缓和



- 受惠于租金升幅放缓，加上输入通胀相对温和，基本消费物价通胀从二零一三年全年的4.0%降至今年首十一个月平均的3.5% 。

二零一四年最新预测

本地生产总值实质增长	2.2%
消费物价通胀	
整体	4.3%
基本	3.4%

- 鉴于先进经济体复苏步伐不一，短期内环球经济充其量只会以温和步伐扩张，这会继续牵制香港出口的表现。
- 考虑到出口在未来数月只会缓步增长，以及「占领行动」对消费市道的干扰，预测二零一四年经济实质增长2.2%。
- 通胀展望方面，随着本地成本压力持续缓和，以及环球通胀仍然温和，通胀风险在短期内可望进一步减退，二零一四年全年的整体和基本消费物价通胀率预测分别为 4.3% 和 3.4%。

经济不明朗因素

- 美国加息时间表
- 油价大幅波动
- 先进经济体进口需求疲弱
- 世界多处地方地缘政局紧张
- 旅客消费减弱
- 内部需求放缓

- 美国加息的时间和步伐仍取决于未来经济数据的好坏，因此，美国货币政策正常化仍有相当多的变量，或会令市场对资金流向和利率的预期急剧转变。另外，各地主要中央银行的货币政策未来走向背驰，油价大幅波动，令本已不稳定的环球经济金融环境更为复杂。

- 先进经济体进口需求增长微弱，而且日本和欧洲的复苏进程因受制于结构问题，增长动力欠奉。外围环境持续不稳且欠缺动力，或已成为环球金融危机后的新常态。

- 地缘政治风险料会持续高企，影响环球经济展望。

- 本地方面，零售业销售于二零一四年十月回软，相信是反映示威活动对消费意欲的负面影响。另外，旅客消费模式可能出现转变以及内需放缓的相关变数亦须关注。

《基本法》清楚确立财政可持续性的原则

- 《基本法》第一百零七条
  - …… 以量入为出为原则
  - …… 力求收支平衡，避免赤字
  - …… 与本地生产总值的增长率相适应

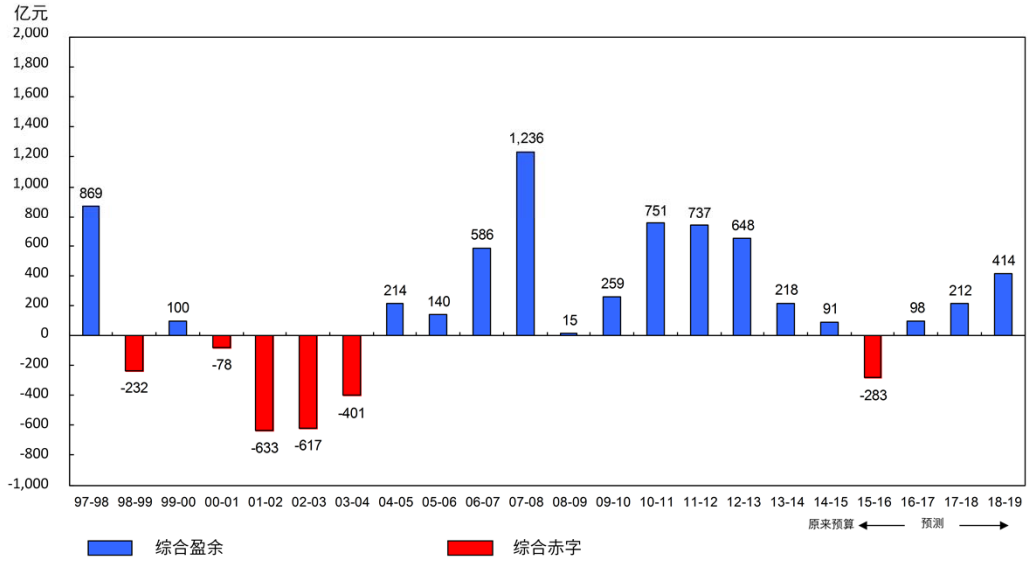
- 香港特区政府一向恪守审慎理财的原则。根据《基本法》，财政预算须：

  (一) 量入为出；
  (二) 力求收支平衡，避免赤字；以及
  (三) 与本地生产总值的增长率相适应。

- 我们必须遵守《基本法》第一百零七条所述的三点。

- 坚守这些原则，对维持本港经济的健康发展及本港和国际投资者的信心至为重要。

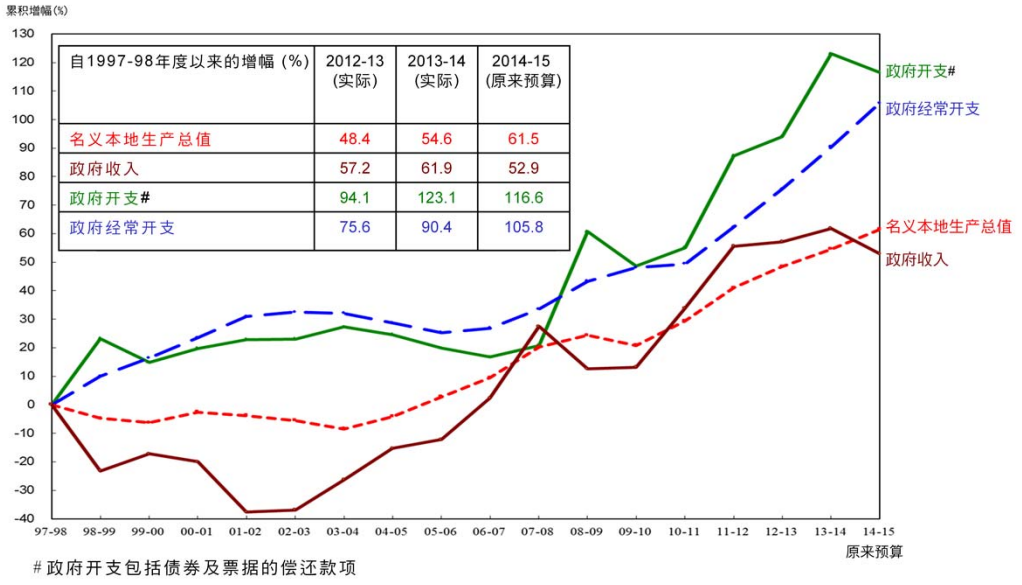
自一九九七／九八年度以来
有12个年度录得财政盈余，五个年度录得赤字



- 《基本法》订明我们须力求收支平衡，避免赤字。

- 自一九九七／九八年度以来，当中 12 年录得财政盈余。可是，在一九九八／九九至二零零三／零四年度期间，我们经历了五年的财政赤字，财政储备大量消耗。

多年来政府收入与本地生产总值的增幅相若
但政府开支增幅远超本地生产总值增长率



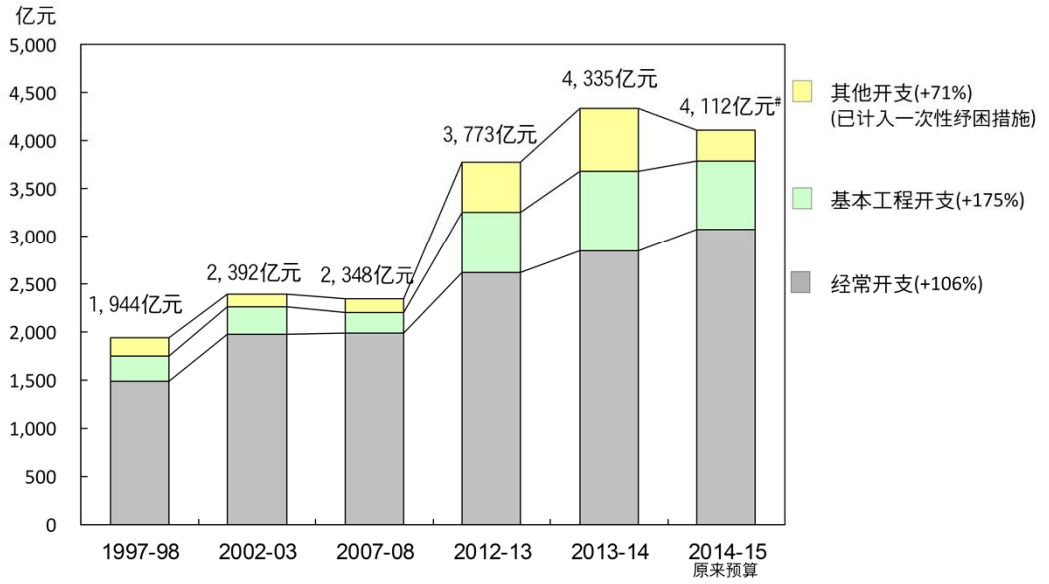
自1997-98年度以来的增幅 (%)	2012-13 (实际)	2013-14 (实际)	2014-15 (原来预算)
名义本地生产总值	48.4	54.6	61.5
政府收入	57.2	61.9	52.9
政府开支#	94.1	123.1	116.6
政府经常开支	75.6	90.4	105.8

政府开支包括债券及票据的偿还款项

- 《基本法》订明财政预算须与本地生产总值的增长率相适应。
- 从一九九七／九八年度至今，本地生产总值增加逾六成。
- 政府开支由一九九七／九八年度接近 2,000 亿元，增至二零一四／一五年度逾 4,000 亿元，增幅超过一倍。
- 经常开支由大约 1,500 亿元增至 3,070 亿元左右，增幅为一倍。
- 政府收入自一九九七／九八年度以来的增长，则与本地生产总值的增长大致相同。
- 政府明显有需要控制开支增长。

开支

自一九九七／九八年度以来总开支增加逾100%

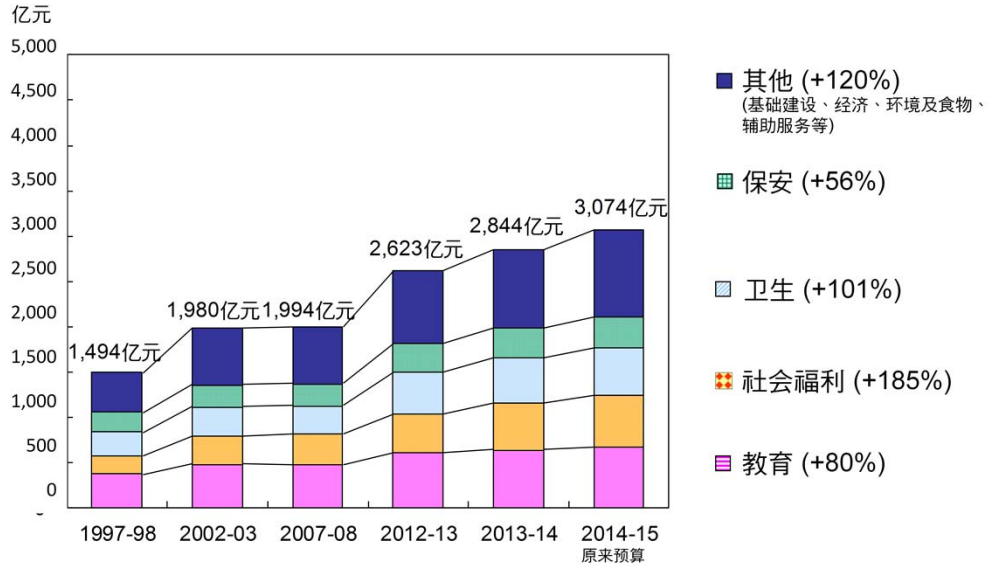


不包括债券及票据偿还款项。

- 二零一四／一五年度政府总开支预计为 4,112 亿元，较二零一三／一四年度实际开支少 223 亿元 (或 5%)，主要是由于政府缩减一次性纾困措施的规模，以及减少向指定用途基金作出一次性注资。不过，与一九九七／九八年度比较，增幅仍逾一倍：

	与一九九七／九八年度比较
➢ 经常开支	+ 106%
➢ 基本工程开支	+ 175%

自一九九七／九八年度以来经常开支增加106%

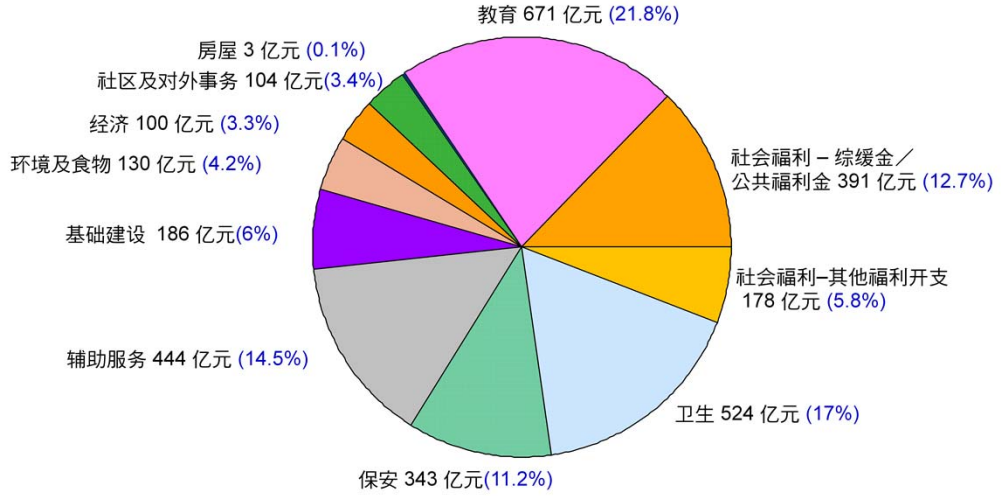


- 二零一四／一五年度的经常开支预计为 3,074 亿元，较二零一三／一四年度的实际开支增加 230 亿元 (或 8%)；与一九九七／九八年度比较，增幅逾一倍。经常开支的增长幅度，反映政府在改善民生方面的长远承担。

- 教育、社会福利和卫生方面的经常开支持续增加：

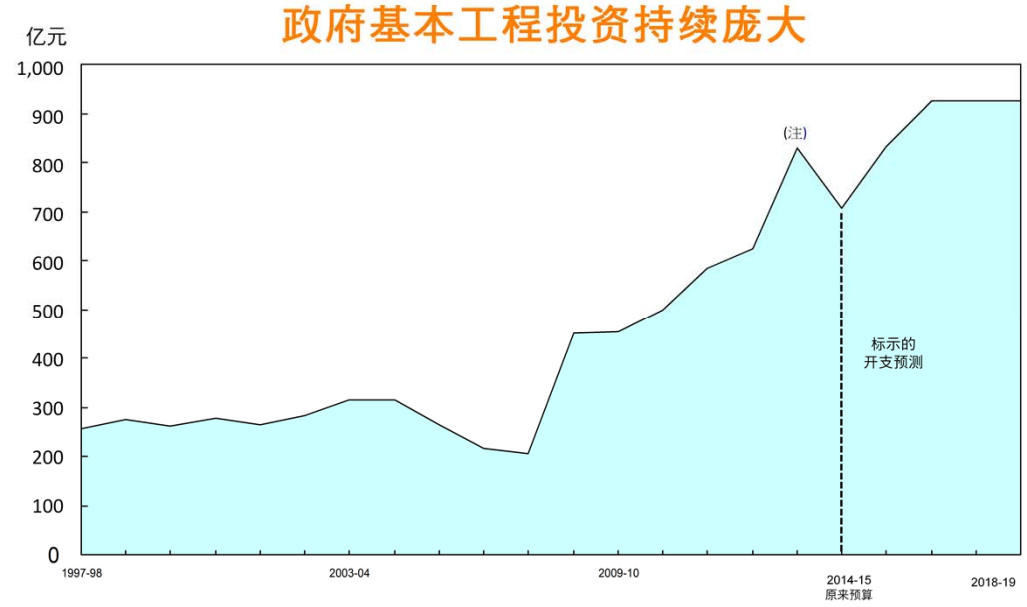
	与一九九七／九八年度比较
➢ 教育	+ 80%
➢ 社会福利	+ 185%
综合社会保障援助(综缓)计划	+ 129%
公共福利金计划	+ 295%
其他福利开支	+ 192%
➢ 卫生	+ 101%

二零一四／一五年度的经常开支



政府经常开支：3,074 亿元 (占政府开支总额 4,112 亿元的 74.8%)

- 根据二零一四／一五年度的开支预算，教育 (21.8%)、社会福利 (18.5%) 及卫生 (17%) 的开支，合共占政府经常开支总额的 57.3%。



注：包括二零一三／一四年度向医院管理局提供的130亿元一次过拨款。

- 二零一四／一五年度基本工程储备基金下的基本工程开支预算为 708 亿元 (包括小型工程拨款 85 亿元)。二零一三／一四年度的实际开支(如不计及向医院管理局提供的 130 亿元一次过拨款)约为700亿元，与二零一四／一五年度开支预算相若。

- 与一九九七／九八年度的实际开支比较，增幅约为 175%。

- 随着多项大型基建工程陆续进入建筑高峯期，未来数年，基本工程开支预计会维持在现时的高水平。

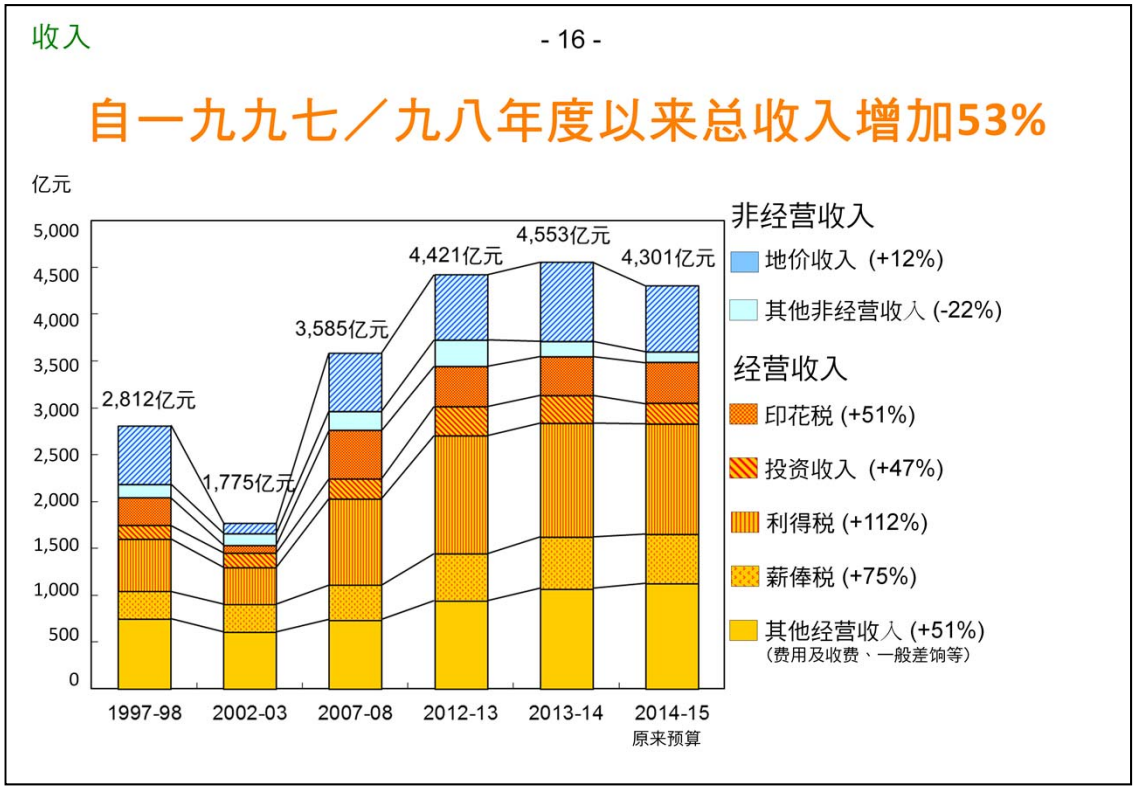
获批核工程的无拨备承担额合共约为3,400亿元

- 没有为经财务委员会批准的工程项目预留未来支出的拨款

无拨备承担额 = 核准工程项目预算 – 累积开支

- 为推动经济发展和提升市民生活质素，我们的一篮子基本工程项目包括增辟土地，以及提供医院与医护设施、运输基建、长者福利设施和文娱康乐设施。

- 截至二零一四年三月底，尚未支付的基本工程承担额约为3,400 亿元。我们并无拨备以支付该笔款项。



- 利得税是政府最大的经营收入来源，总额介乎 (一九九九／二零零零年度) 377 亿元至 (二零一二／一三年度) 1,256 亿元之间。

- 薪俸税是第二或第三大的经营收入来源，总额介乎 (一九九九／二零零零年度) 248 亿元至 (二零一三／一四年度) 556 亿元之间。

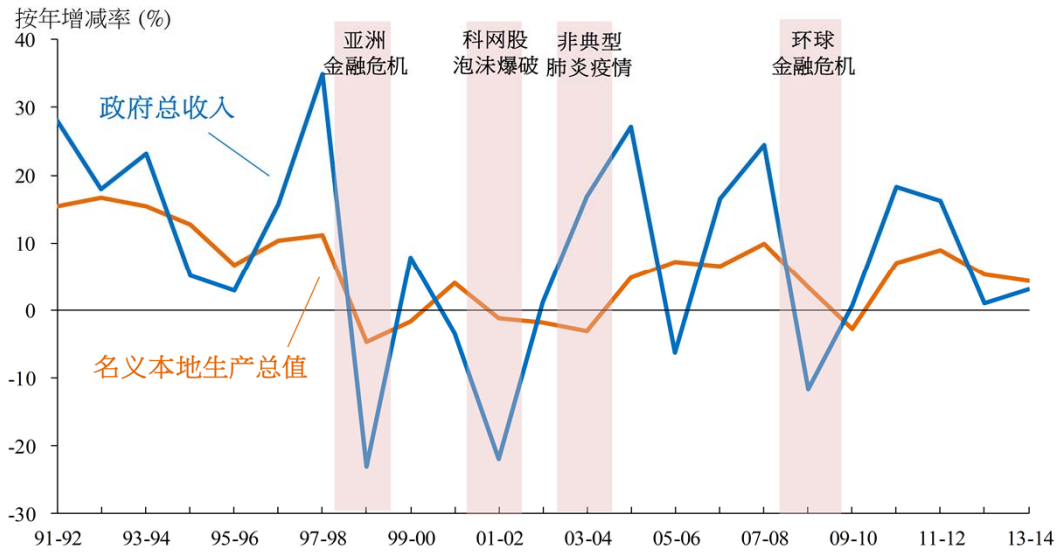
- 印花税收入介乎 (二零零二／零三年度) 75 亿元与 (二零零七／零八年度) 515 亿元之间。

- 由二零零七年四月一日起，我们采用新的安排，根据过往的回报预先厘定投资回报率，从而大大减少投资收入的波动。在二零零七／零八年度至二零一四／一五年度期间，每年投资收入平均超过 350 亿元。

- 至于非经营收入，以地价收入波动最大。在这段期间，地价收入在 54 亿元与 846 亿元之间上落。

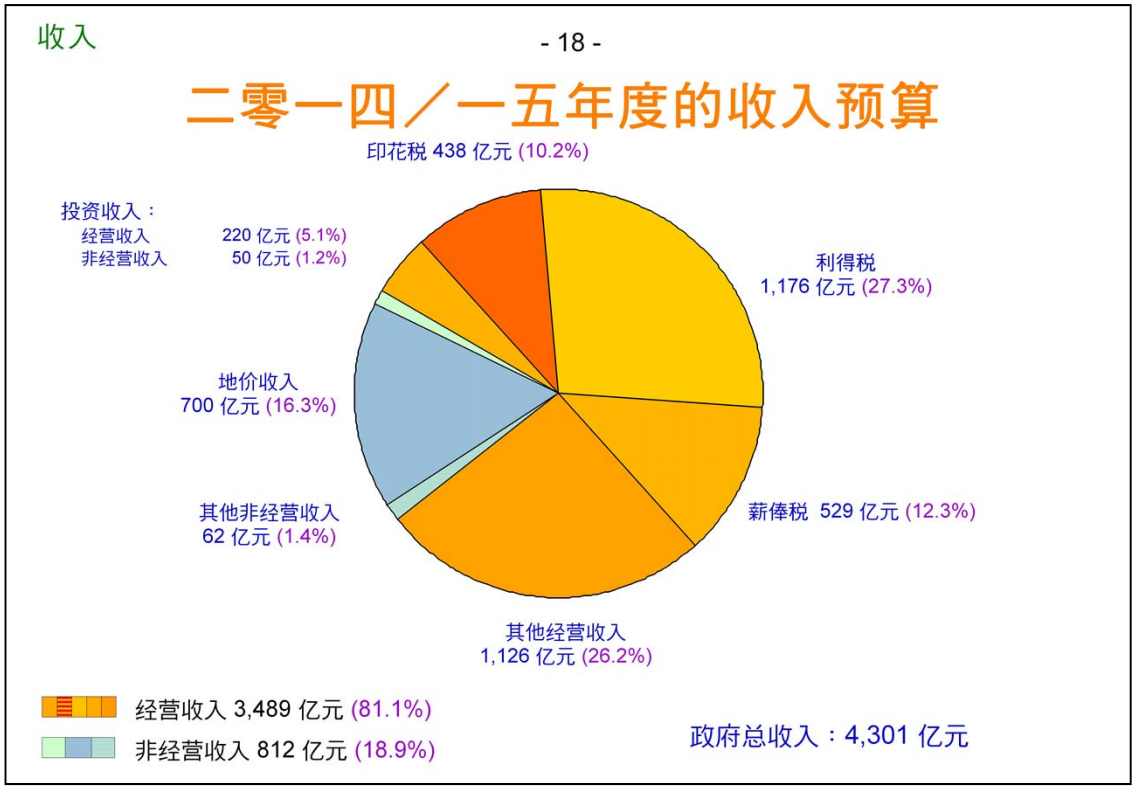
- 政府收入波动不定，为公共财政管理带来挑战。

政府收入波动不定



- 香港是细小而开放的经济体。本港税基狭窄，政府收入易受经济波动所影响，也取决于更广泛层面的经济变化，并非政府所能控制。

- 收入波动不定，为公共财政管理带来挑战。利得税、薪俸税、印花税和地价收入，合共占二零一三／一四年度政府总收入的 66%。



- 五个主要收入项目分别为利得税(27.3%)、薪俸税(12.3%)、印花税(10.2%)、投资收入(主要来自财政储备存放在外汇基金所得的回报)(6.3%)，以及地价收入(16.3%)，合共占政府总收入的72.4%。

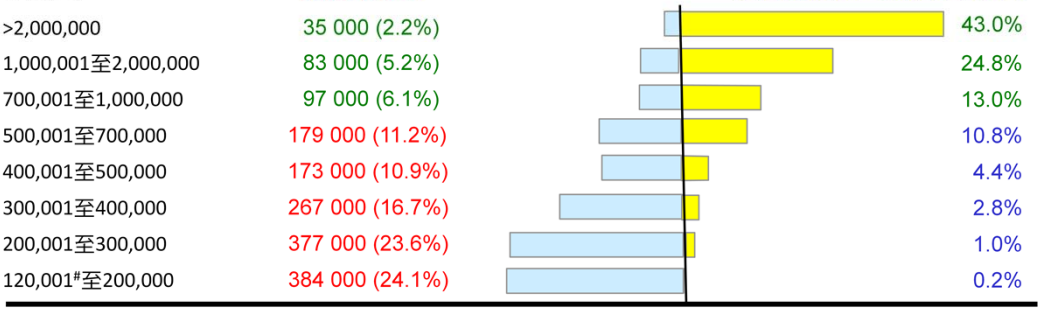
只有43%的工作人口缴纳薪俸税
当中14%纳税人所缴税款占薪俸税总额超过80%

薪俸税

2012-13 (课税年度)

纳税人总数：1 595 000^

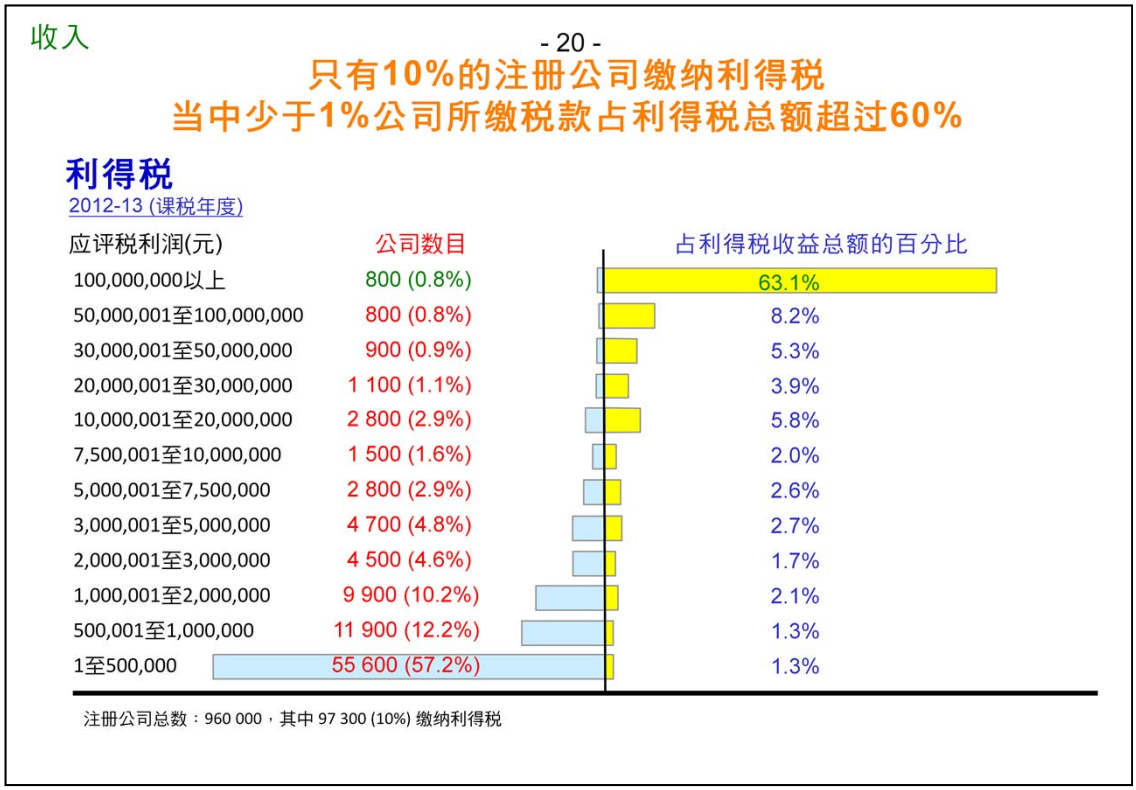
年薪(元)	纳税人数目	占薪俸税收益总额*的百分比
>2,000,000	35 000 (2.2%)	43.0%
1,000,001至2,000,000	83 000 (5.2%)	24.8%
700,001至1,000,000	97 000 (6.1%)	13.0%
500,001至700,000	179 000 (11.2%)	10.8%
400,001至500,000	173 000 (10.9%)	4.4%
300,001至400,000	267 000 (16.7%)	2.8%
200,001至300,000	377 000 (23.6%)	1.0%
120,001#至200,000	384 000 (24.1%)	0.2%



^ 3 670 000 工作人口中，2 075 000 人无须缴纳薪俸税
* 实施一次过减税 10,000 元措施后
# 2012-13 课税年度的个人免税额为 120,000 元

- 在二零一二／一三课税年度，本港有 367 万工作人口，当中约 207 万人(工作人口的 57%) 无须缴纳薪俸税。

- 在 160 万名缴纳薪俸税的人士中，约 215 000 人 (工作人口的 5.9% 或纳税人口的 13.5%) 所缴纳的税款占薪俸税收入的 81%。



- 在二零一二／一三课税年度，有 97 300 家注册公司须缴纳利得税，当中纳税最多的 800 家公司所缴的税款约占政府利得税收入的 63%。无须缴纳利得税的注册公司约有 863 000 家 (约 90%) 。

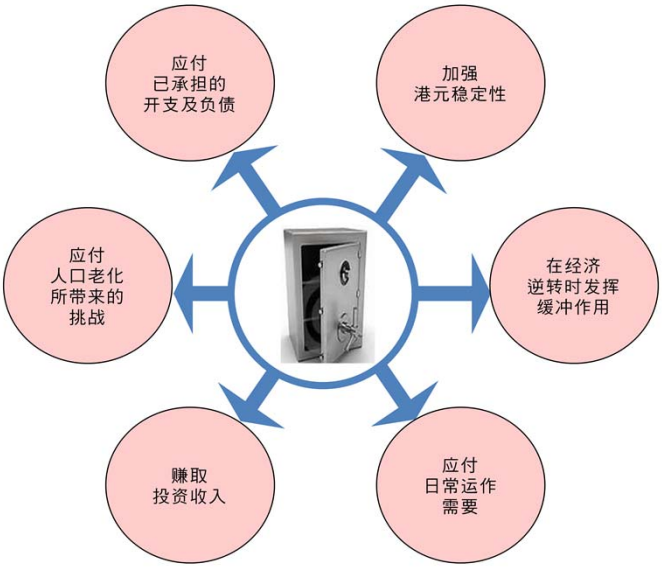
「财政储备」是现金结余的总数
当中大多数款项已划作指定用途

(百万元)	2013–14 实际
政府一般收入账目	402,786
具有指定用途的基金	133,201
基本工程储备基金	79,773
资本投资基金	1,994
公务员退休金储备基金	27,029
赈灾基金	31
创新及科技基金	1,812
贷款基金	1,389
奖券基金	21,173
土地基金	219,730
合计	755,717

- 「财政储备」是政府一般收入账目及根据《公共财政条例》第 29 条为特定目的而设立的八个基金的结余总额。

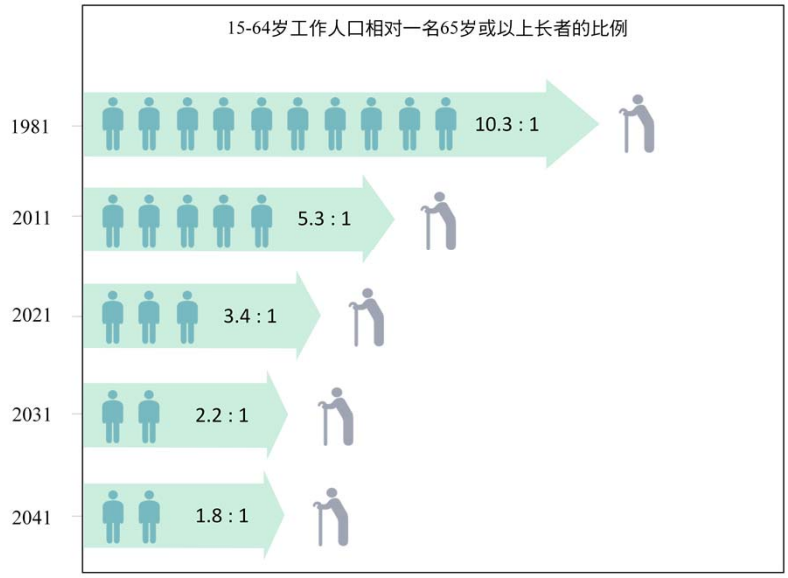
- 这是政府可运用的全部资金，用以应付日常运作需要、尚未支付的承担额 (包括约 3,400 亿元的基本工程承担额) 和负债 (例如公职人员退休金，在二零一四年三月三十一日的现值为 7,472 亿元)。

「财政储备」具备多项功用



- 财政储备有助加强港元的稳定性。在二零一四年三月底，财政储备占外汇基金资产总值的四分之一。

人口老化



- 在二零一一年，约五名工作人口支援一名长者， 或 5.3 : 1 。
- 随着人口老化，在二零四一年，比例会减至 1.8 ： 1，或约两名工作人口支援一名长者 。

长远财政可持续性

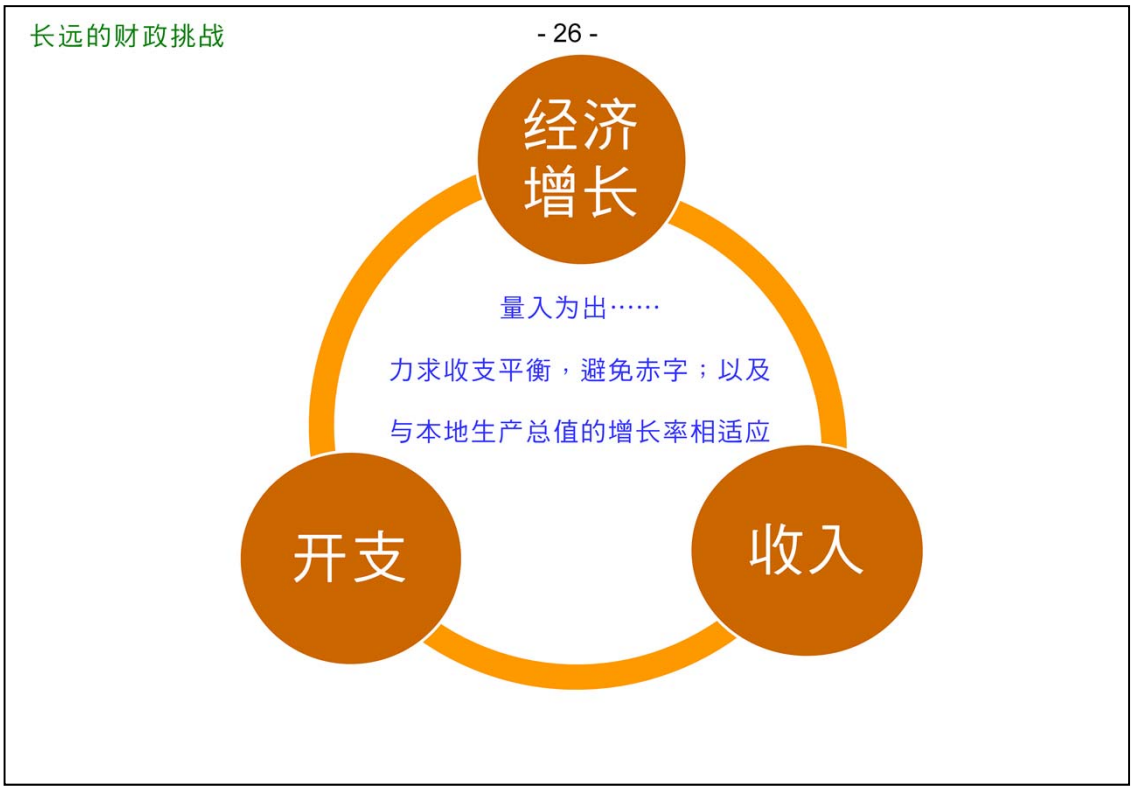
- 政府的财政状况在中短期仍然健康
- 人口老化会为公共财政带来沉重压力
- 如果政府的开支增长持续超越经济和收入的增长，结构性赤字会在不出十年或二十年内出现
- 需要采取果断及有效的财政措施

- 「长远财政计划工作小组」于三月初发表报告，为香港的财政可持续性提供科学和客观的依据。
- 工作小组指出随着人口老化，经济增长放缓，如果政府开支增长持续超越经济和收入的增长，结构性赤字会在所难免。
- 作为负责任的政府，我们不会让香港出现财政危机。要避免结构性财赤出现，政府需要多管齐下，在推动经济发展的同时，在开支、收入和储蓄三方面下工夫。

加强财政纪律

- 控制开支增长
- 保持、稳定和扩阔收入基础
- 设立储蓄计划
- 加强政府资产管理

- 如要解决预期的结构性赤字问题或减轻问题的严重性，政府除了继续推动本港经济发展外，还必须控制开支增长、保障收入，同时要未雨绸缪，设立储蓄计划，以及加强政府资产管理。



- 要解决结构性财赤问题，政府和市民均须认清问题存在，知所变通。

- 政府十分重视结构性财赤问题，并会及早控制开支增幅，使之与政府收入和本港经济增长再趋一致。

谢 谢