

二零一六至一七年度  
財政預算案  
諮詢

二零一五年十二月

## 目錄

I. 經濟狀況	2-8
II. 財政紀律	9-12
III. 開支	13-20
IV. 收入	21-28
V. 財政儲備	29-31
VI. 長遠的財政挑戰	32-37

## 經濟狀況

## 二零一五年經濟指標

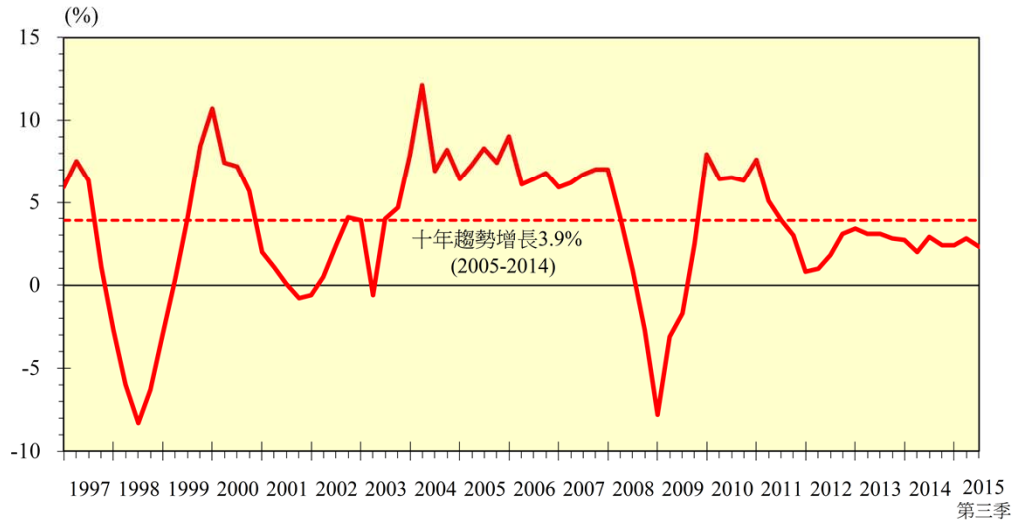
本地生產總值實質增長	首三季	2.5%
	第三季	2.3%
失業率	八月至十月	3.3%
基本消費物價通脹率	一月至十月	2.5%
	十月	2.3%

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

- 二零一五年首三季，香港經濟錄得溫和增長，按年實質增幅為2.5%，與二零一四年全年的增長率相同。儘管外圍環境嚴峻，但內部環節表現相對強韌，為整體經濟提供緩衝。
- 勞工市場大致保持平穩，經季節性調整的失業率在二零一五年八月至十月維持在3.3%的低水平。基本通脹繼續緩和趨勢，二零一五年首十個月，基本通脹率平均為2.5%，較二零一四年的3.5%為低。

## 二零一五年首三季經濟錄得溫和增長

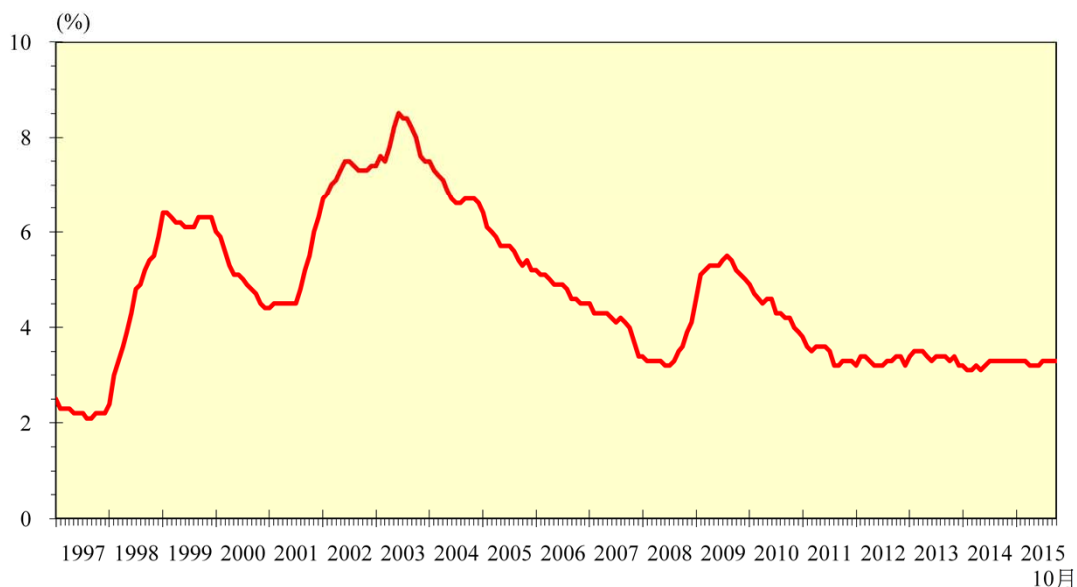
本地生產總值  
(與一年前同期比較的實質增減率)



- 今年第三季，香港經濟按年增長2.3%，低於上一季2.8%的增幅，亦低於十年平均趨勢增長。
- 今年以來，全球經濟表現遜於預期。由於環球經濟疲弱，第三季經濟增長減速是區內普遍現象，這亦反映外部需求欠佳對香港經濟的影響日益加深。
- 本地環節雖然相對較為穩定，但擴張步伐在第三季亦有所減慢。私人消費開支仍有穩健增長，投資開支在外圍環境欠佳的背景下則明顯轉弱。

## 勞工市場大致保持平穩

經季節性調整的失業率  
(截至當月月底的三個月期間)



- 儘管外圍環境不穩，但在堅韌的內需支持下，勞工市場大致保持平穩。經季節性調整的失業率在二零一五年八月至十月維持在3.3%的低水平，足證本地勞工市場的調節力及靈活性。然而，訪港旅遊業放緩以及各種外圍不利因素對勞工市場的潛在影響，須要密切關注。
- 住戶收入在今年首九個月續見實質改善。法定最低工資水平自二零一五年五月起上調，非技術全職僱員(不包括外籍家庭傭工)的平均每月就業收入的實質增長近月也見加快。

## 通脹壓力不大

綜合消費物價指數  
(與一年前同期比較的增減率)



- 基本消費物價通脹繼續趨緩，由二零一三年的4.0%及二零一四年的3.5%，跌至二零一五年首十個月的2.5%。
- 外圍價格壓力輕微，反映主要進口來源地通脹低企，國際商品及食品價格偏軟。同時，由於工資及收入升勢大體上平穩，加上新訂樓宇租金在二零一四年大部分時間升幅緩和，其影響陸續浮現，本地價格壓力也大致受控。

## 二零一五年最新預測

本地生產總值實質增長 2.4%

### 消費物價通脹

基本 2.5%

整體 3%

- 二零一五年，環球經濟增長料會是二零零九年以來最慢，短期內有顯著的下行風險。外圍環境嚴峻，會繼續制約香港出口的表現。
- 鑑於外部需求疲弱的影響將會持續，在未來一段時間，香港經濟的主要增長動力將要依靠內需。就業及收入情況穩定，料會繼續支持消費意欲；不過，美國正準備加息，環球經濟前景亦有各種下行風險，對本地資產價格以至經濟氣氛都可能有負面影響，須密切留意。整體而言，二零一五年香港經濟實質增長預測為2.4%。
- 價格方面，由於外圍價格壓力輕微，以及本地經濟增長放緩，通脹的上行風險短期而言仍會受控。二零一五年全年的基本和整體消費物價通脹率預測分別為2.5%和3%。



## 經濟不明朗因素

- 環球需求持續不濟
- 美國利率正常化可能帶來的衝擊
- 本地資產市場大幅波動
- 世界多處地區地緣政局緊張
- 訪港旅遊業放緩

- 環球經濟復蘇步伐仍緩慢不穩，反映國際金融危機的後續影響仍未散去，需求積弱，金融市場加劇波動。亞洲經濟體(包括內地經濟)，今年以來的出口及生產同告下滑，如情況惡化，將增加本地出口的下行壓力。
- 環球金融市場在今年第三季出現大幅波動，正提醒我們美國未來利率正常化可能帶來的衝擊，尤其是環球經濟低迷，境況將更嚴峻。新興市場備受資金外流的打擊。我們須保持警覺，留意事態發展，以及其對本地資產市場和經濟前景的影響。
- 此外，訪港旅遊業放緩及其對就業創造的影響，同樣值得關注。
- 憑着良好的經濟基調，加上政府在過去數年推行多項宏觀審慎措施，香港能夠應付挑戰，待外圍環境改善，經濟定能恢復動力。然而，我們仍須繼續鞏固自身的競爭優勢，靈活把握發展的新機遇，特別是來自「一帶一路」建設和國家「十三五」規劃所帶來的機會。

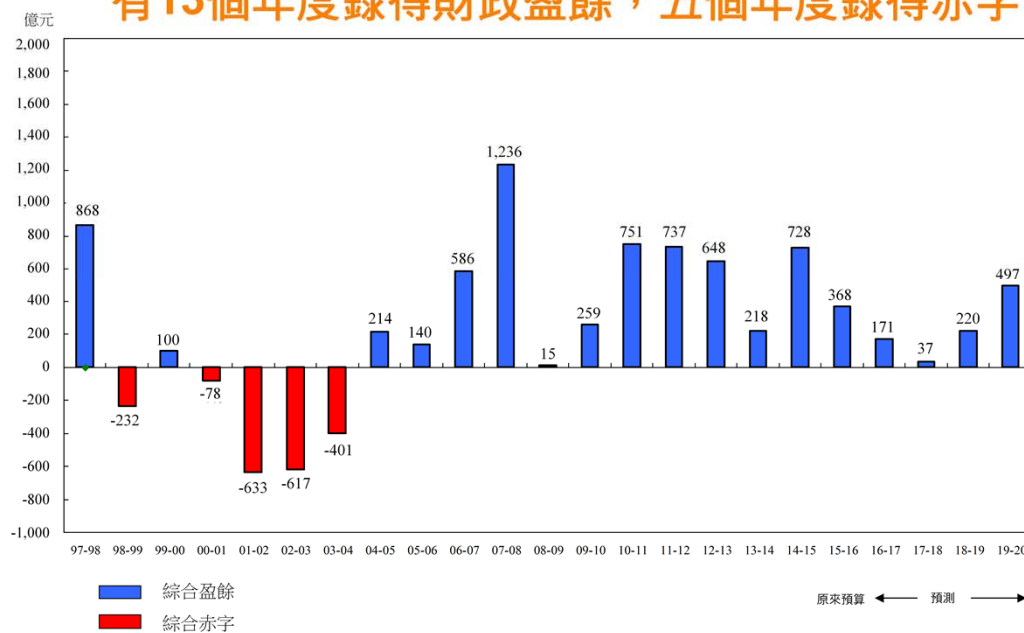
## 財政紀律

## 《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

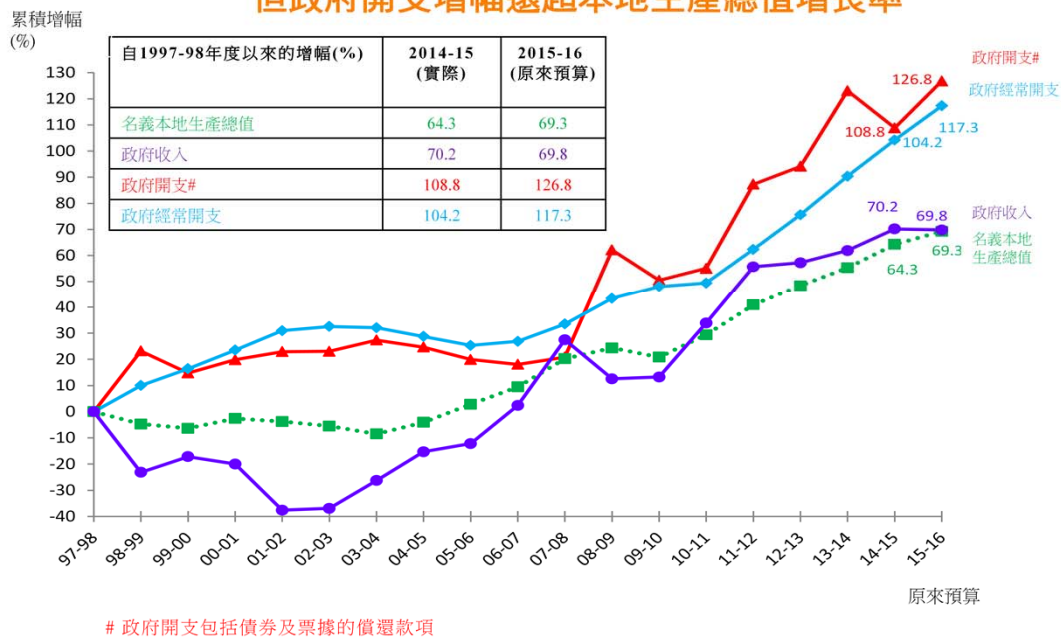
- 香港特區政府一向恪守審慎理財的原則。根據《基本法》，財政預算須：
  - (a) 量入為出；
  - (b) 力求收支平衡，避免赤字；以及
  - (c) 與本地生產總值的增長率相適應。
- 我們必須遵守《基本法》第一百零七條所述的三點。
- 堅守這些原則，對維持本港經濟的健康發展及本港和國際投資者的信心至為重要。

自一九九七／九八年度以來  
有13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13年錄得財政盈餘。可是，在一九九八／九九至二零零三／零四年度期間，我們經歷了五年的財政赤字，令財政儲備大量消耗。

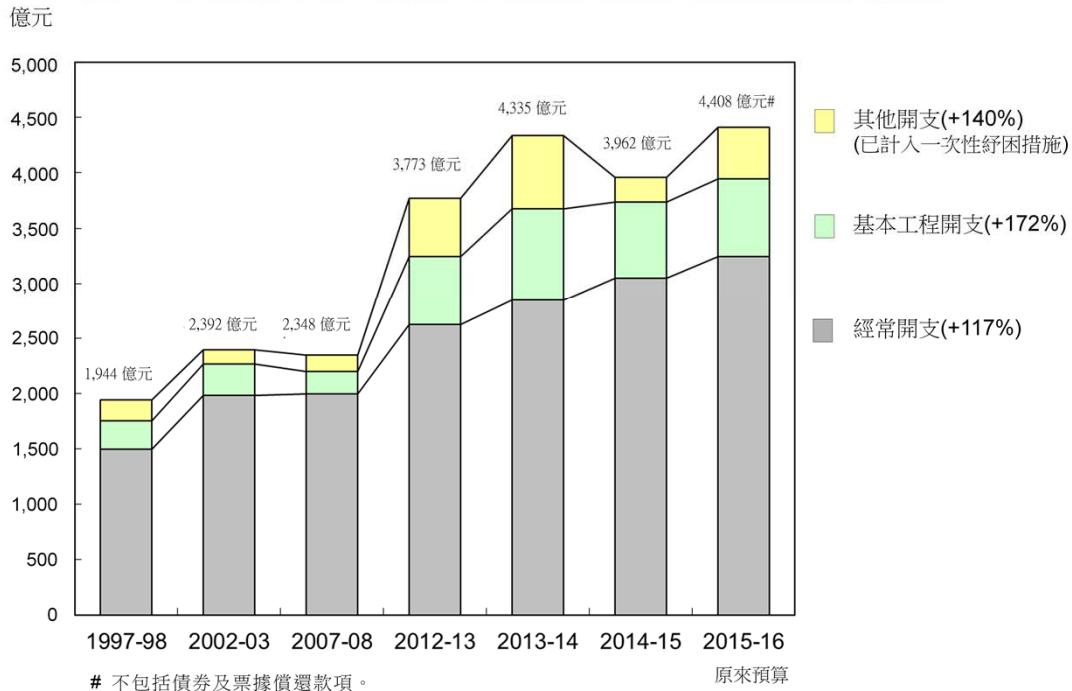
多年來政府收入與本地生產總值的增幅相若  
但政府開支增幅遠超本地生產總值增長率



- 《基本法》訂明財政預算須與本地生產總值的增長率相適應。
- 從一九九七／九八年度至今，本地生產總值增加約七成。
- 政府開支由一九九七／九八年度接近2,000億元，增至二零一五／一六年度約4,400億元，增幅超過一倍。
- 經常開支由一九九七／九八年度約1,500億元，增至二零一五／一六年度約3,250億元，增幅超過一倍。
- 政府收入自一九九七／九八年度以來的增長，與本地生產總值的增長大致相同。
- 政府顯然有需要控制開支增長。

# 開支

自一九九七／九八年度以來總開支增加127%

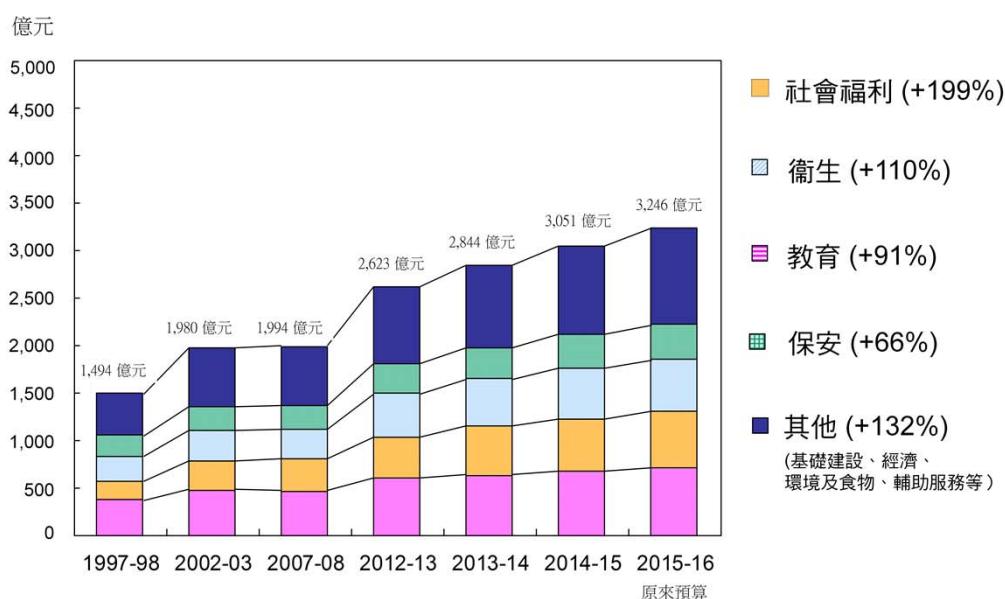


- 二零一五／一六年度政府總開支預計為 4,408 億元，較二零一四／一五年度實際開支增加446億元(或11.3%)，主要是由於經常開支撥款增加、用作支援醫療改革的100億元撥款，以及推出一次性紓困措施。與一九九七／九八年度比較，增幅逾一倍：

與一九九七／九八年度比較

- 經常開支 +117%
- 基本工程開支 +172%

## 自一九九七／九八年度以來經常開支增加117%



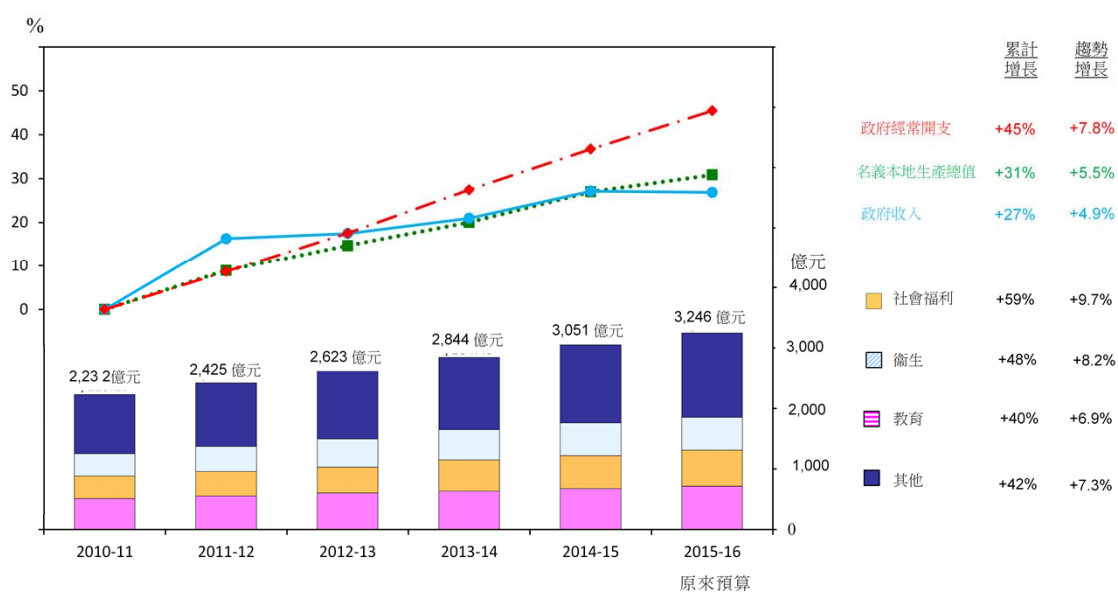
- 二零一五／一六年度經常開支預計為3,246億元，較二零一四／一五年度實際開支增加195億元(或 6.4%)，與一九九七／九八年度比較，增幅逾一倍。經常開支撥款的增幅，反映政府在改善民生方面的長遠承擔。
- 社會福利、衛生和教育方面的經常開支持續增加：

## 與一九九七／九八年度比較

➤ 社會福利	+199%
綜合社會保障援助計劃	+121%
公共福利金計劃	+333%
其他福利開支	+224%
➤ 衛生	+110%
➤ 教育	+91%



### 政府經常開支與本地生產總值及收入增長



- 由二零一零／一一年度至二零一五／一六年度的累計增長及趨勢增長如下：

	累計增長	趨勢增長
政府經常開支	+45%	+7.8%
➤ 社會福利	+59%	+9.7%
➤ 衛生	+48%	+8.2%
➤ 教育	+40%	+6.9%
➤ 其他	+42%	+7.3%
名義本地生產總值	+31%	+5.5%
政府收入	+27%	+4.9%

## 近年推出的主要措施

二零一五／一六年度  
撥款 (億元)

長者生活津貼

128



低收入在職家庭津貼計劃

31\*

由二零一二／一三學年起在大專界別  
推行新學制

11

長者及合資格殘疾人士公共交通票價  
優惠計劃

9

把長者醫療券計劃轉為恆常計劃，並  
把每名合資格長者的長者醫療券金額  
由最初每年250元增加至2,000元

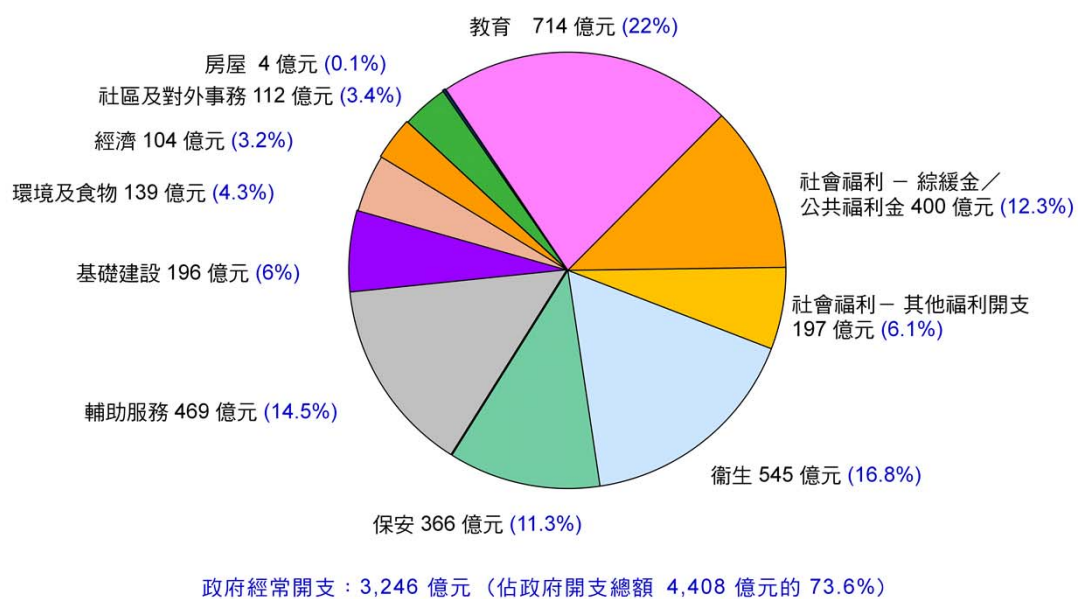
12^

\* 這項措施會在二零一六／一七年度推行。

^ 包括約4億元的追加撥款。

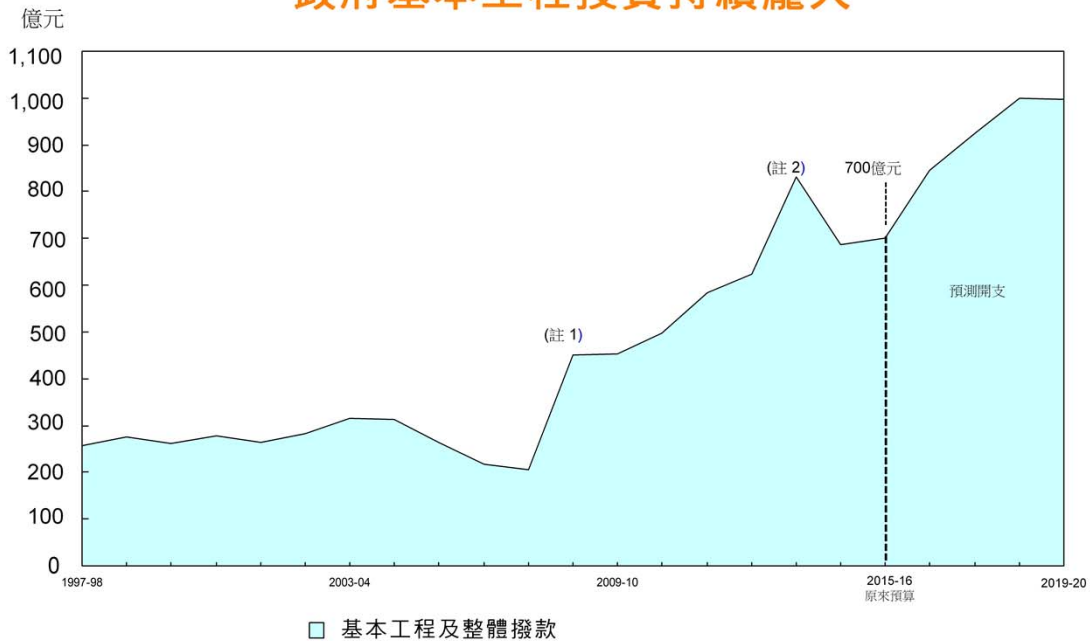
- 政府近年的開支增長絕不保守，充分反映政府對社會的長遠承擔。

## 二零一五／一六年度的經常開支



- 根據二零一五／一六年度的開支預算，教育(22%)、社會福利 (18.4%)及衛生(16.8%)的開支，合共佔政府經常開支總額的 57.2%。

## 政府基本工程投資持續龐大



註 1：包括向西九文化區管理局提供的216億元一次過撥款。  
 註 2：包括向醫院管理局提供的130億元一次過撥款。

- 二零一五／一六年度基本工程儲備基金下的基本工程預算開支為700億元（包括小型工程撥款89億元）。二零一四／一五年度的實際開支(688億元)與二零一五／一六年度的預算開支相若。
- 與一九九七／九八年度度的實際開支比較，增幅約為172%。
- 很多大型工程正值建築高峯期，未來數年，每年基本工程開支預計維持在逾700億元的水平。

## 基本工程項目

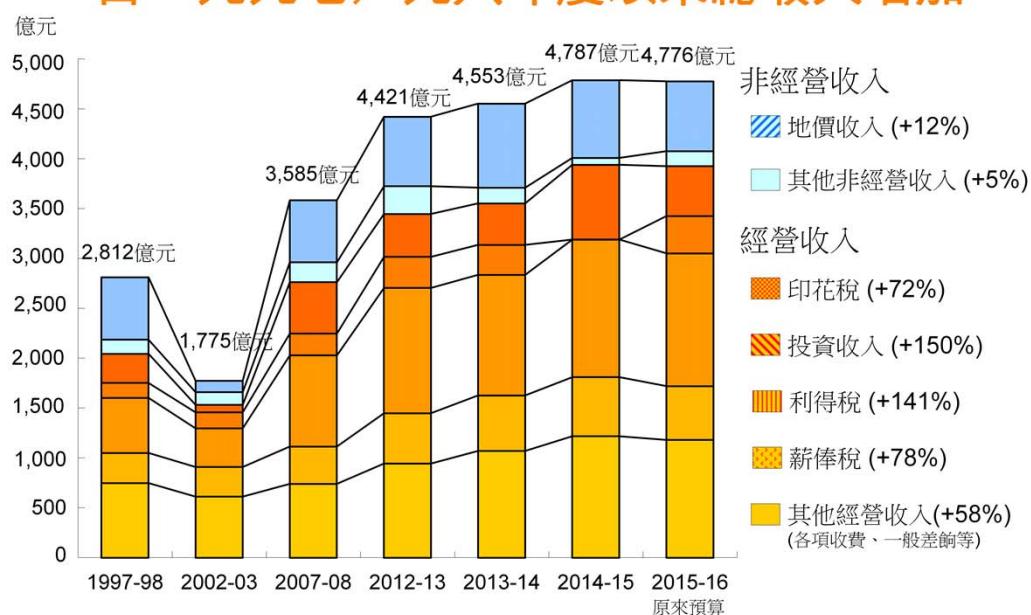
除了為改善運輸通道和發展新增長地區而進行的策略性基建項目外，基本工程項目亦包括文化、教育、環境保護、醫院、運動場館及地區工程項目等。



- 現正進行的策略性基建項目：
  1. 港珠澳大橋
  2. 廣深港高速鐵路香港段
  3. 屯門至赤鱸角連接路及屯門西繞道
  4. 沙田至中環線
  5. 南港島線(東段)
  6. 西九文化區
  7. 啟德發展計劃
  8. 深港共同開發落馬洲河套區
- 其他工程項目包括：
  9. 衛生 – 例如天水圍醫院、香港兒童醫院、重建仁濟醫院及翻修香港佛教醫院
  10. 環境保護 – 例如在小蠔灣發展有機資源回收中心，以及在屯門環保園發展廢電器電子產品處理及回收設施
  11. 教育 – 小學、中學及特殊學校工程
  12. 文娛、康樂及體育 – 例如沙田第24D區體育館、屯門第14區(兆麟)政府綜合大樓，以及東九文化中心

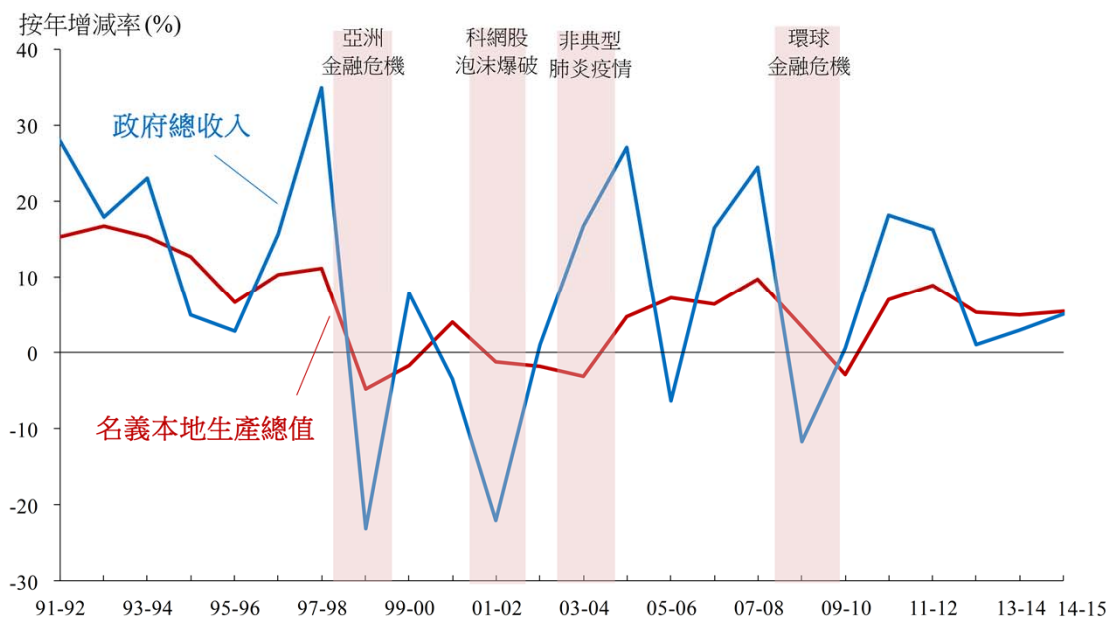
收入

## 自一九九七／九八年度以來總收入增加70%



- 利得稅是政府最大的經營收入來源，總額介乎 377 億元(一九九九／二零零零年度)與 1,378 億元(二零一四／一五年度)之間。
- 薪俸稅是第二或第三大的經營收入來源，總額介乎 248 億元 (一九九九／二零零零年度)與 593 億元(二零一四／一五年度)之間。
- 印花稅收入介乎 75 億元(二零零二／零三年度)與 748 億元(二零一四／一五年度)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二零一五／一六年度期間，每年投資收入平均超過 330 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 億元與 846 億元之間上落。
- 政府收入波動不定，為公共財政管理帶來挑戰。

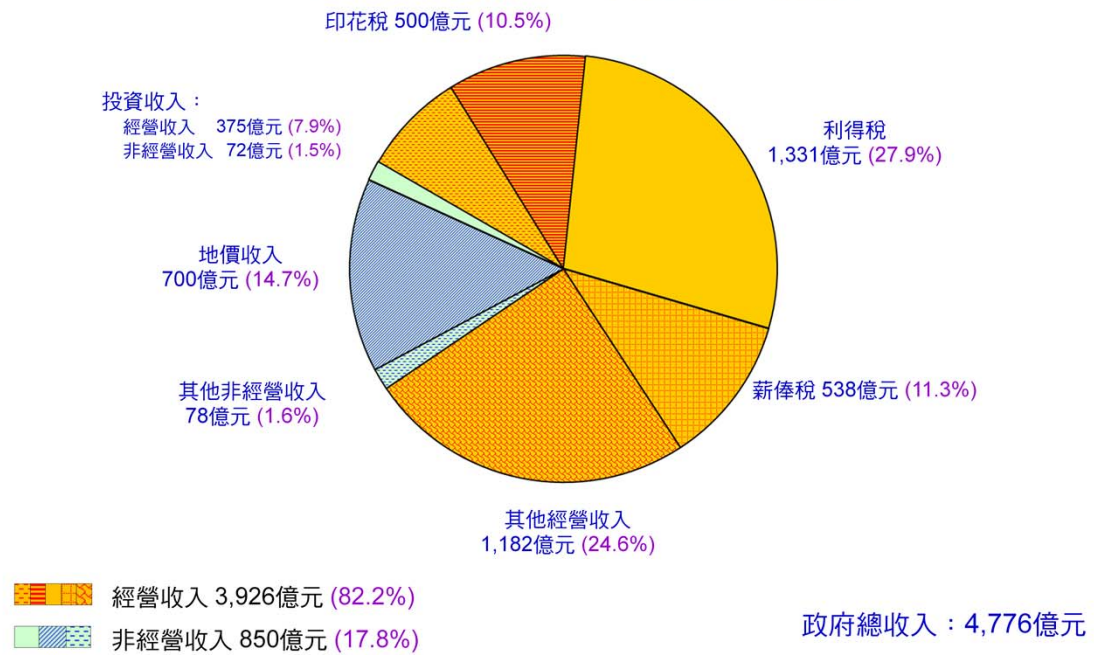
## 政府收入波動不定



- 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所影響，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，合共佔二零一四／一五年度政府總收入的73%。



## 二零一五／一六年度收入預算



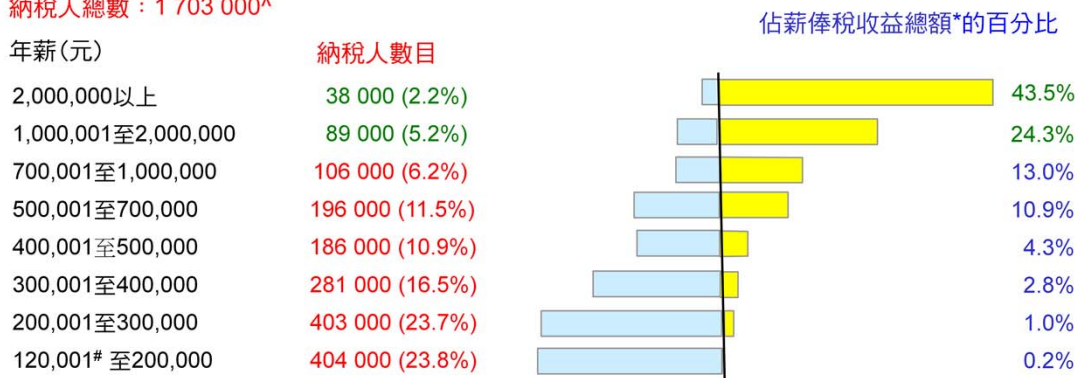
- 五個主要收入項目分別為利得稅(27.9%)、薪俸稅(11.3%)、印花稅(10.5%)、投資收入(主要來自財政儲備存放在外匯基金所得的回報) (9.4%)，以及地價收入(14.7%)，合共佔政府總收入的 73.8%。

只有46%的工作人口繳納薪俸稅  
當中納稅最多的5%人士所繳稅款佔薪俸稅總額約60%

## 薪俸稅

2013-14 (課稅年度)

納稅人總數：1 703 000<sup>^</sup>



<sup>^</sup> 在 3 730 000 工作人口中，2 027 000 人無須繳納薪俸稅

\* 實施一次過減稅 10,000 元措施後

<sup>#</sup> 2013-14 課稅年度的個人免稅額為120,000元

- 在二零一三／一四課稅年度，本港有 373 萬工作人口，當中約 203 萬人 (工作人口的 54%) 無須繳納薪俸稅。
- 在 170 萬名繳納薪俸稅的人士中，納稅最多的 5% (約 85 000人) 所繳納的稅款佔薪俸稅收入的 60%。

只有 9% 的註冊公司繳納利得稅  
當中納稅最多的 5% 公司所繳稅款佔利得稅總額約 85%

利得稅

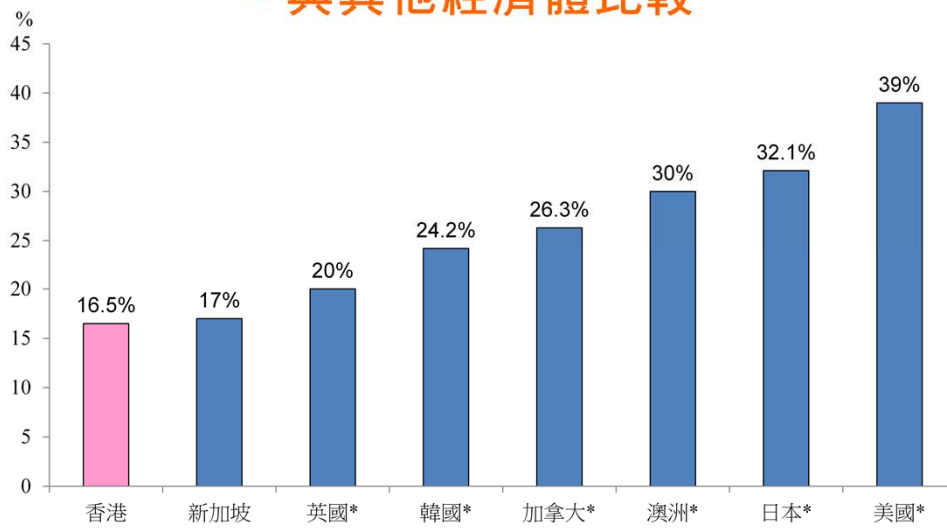
2013-14 (課稅年度)



<sup>^</sup> 註冊公司總數：1 084 000，其中 98 500 (9%) 繳納利得稅  
\* 實施一次過減稅 10,000 元措施前

- 在二零一三／一四課稅年度，納稅最多的 5% 註冊公司 (約 4 900 家) 所繳納的稅款約佔政府利得稅收入的 85%。無須繳納利得稅的註冊公司約有 985 500 家 (佔註冊公司總數約 91%)。

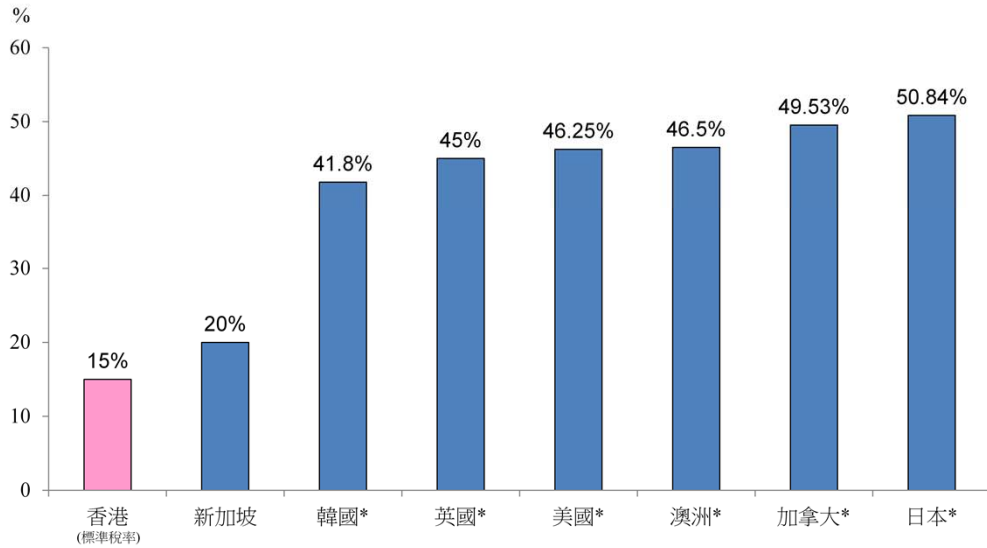
### 利得稅率 — 與其他經濟體比較



\*資料來源：經濟合作及發展組織統計數字

- 香港奉行簡單低稅制。本港的公司利得稅率劃一為 16.5%，屬全球最低之列。

### 薪俸稅率（「最高法定個人入息稅率」） — 與其他經濟體比較



\*資料來源：經濟合作及發展組織統計數字

- 本港的薪俸稅率情況也相同，現時上限為標準稅率 15%。

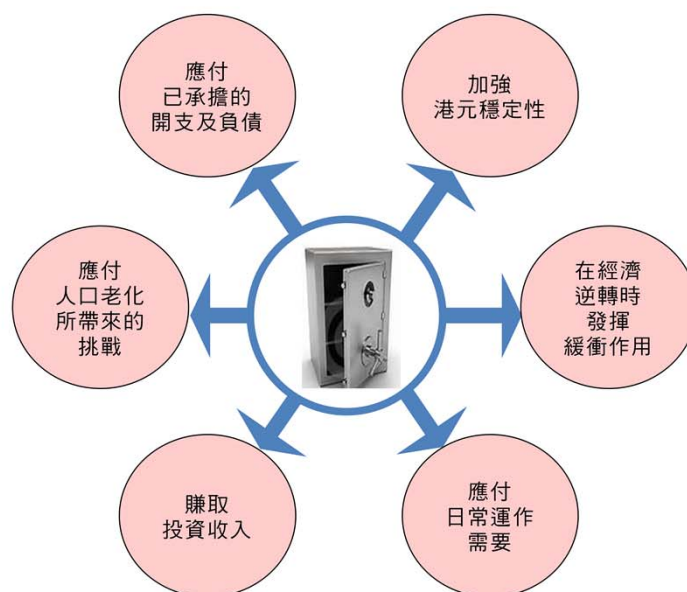
## 財政儲備

「財政儲備」是現金結餘的總數  
當中大多數款項已劃作指定用途

(百萬元)	2014-15 實際
政府一般收入帳目	478,856
具有指定用途的基金	129,928
基本工程儲備基金	76,362
資本投資基金	1,443
公務員退休金儲備基金	27,029
賑災基金	15
創新及科技基金	987
貸款基金	2,472
獎券基金	21,620
土地基金	219,730
總計	828,514

- 「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、尚未支付的承擔額(包括逾 3,000 億元的基本工程承擔額) 和負債(例如公職人員的退休金，在二零一四年三月三十一日的現值為 7,472 億元)。

## 「財政儲備」具備多項功能



- 財政儲備有助加強港元的穩定性。在二零一五年三月底，財政儲備佔外匯基金資產總值的四分之一。



## 長遠的財政挑戰

## 未來的挑戰

- 人口老化
- 經濟增長放緩
- 政府收入有所限制
- 公共開支需求持續

- 展望未來，我們必須居安思危。

## 長遠財政可持續性

- 政府的財政狀況在中短期仍然穩健
- 人口老化會為公共財政帶來沉重壓力
- 如果政府的開支增長持續超越收入的增長，結構性赤字不出十年或二十年便會出現
- 需要採取果斷及有效的財政措施

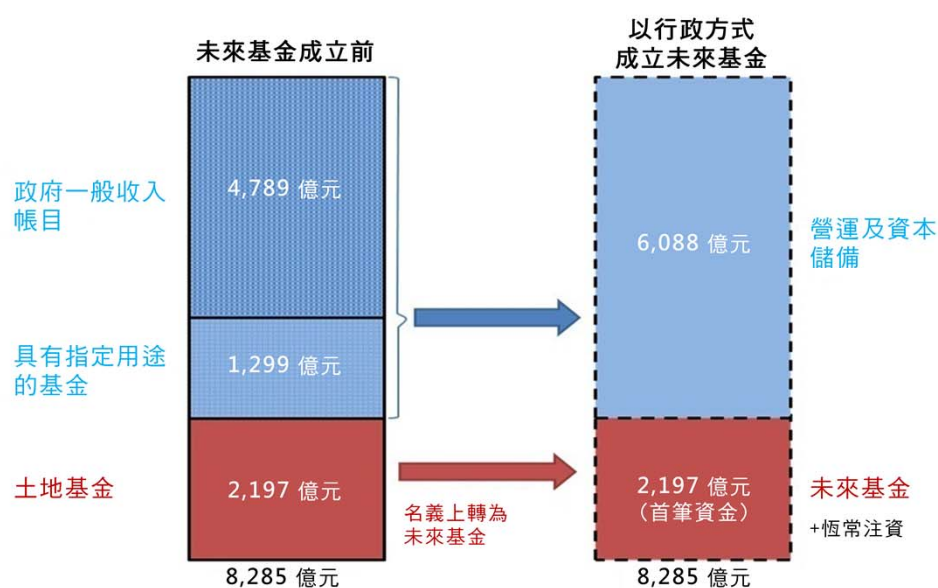
- 「長遠財政計劃工作小組」在二零一四年三月初發表報告，為香港的財政可持續性提供科學和客觀的依據。
- 工作小組指出，隨着人口老化，經濟增長放緩，如果政府開支增長持續超越經濟和收入的增長，結構性赤字在所難免。

## 加強財政紀律

- 控制開支增長
- 保持、穩定和擴闊收入基礎
- 設立「未來基金」
- 加強政府資產管理

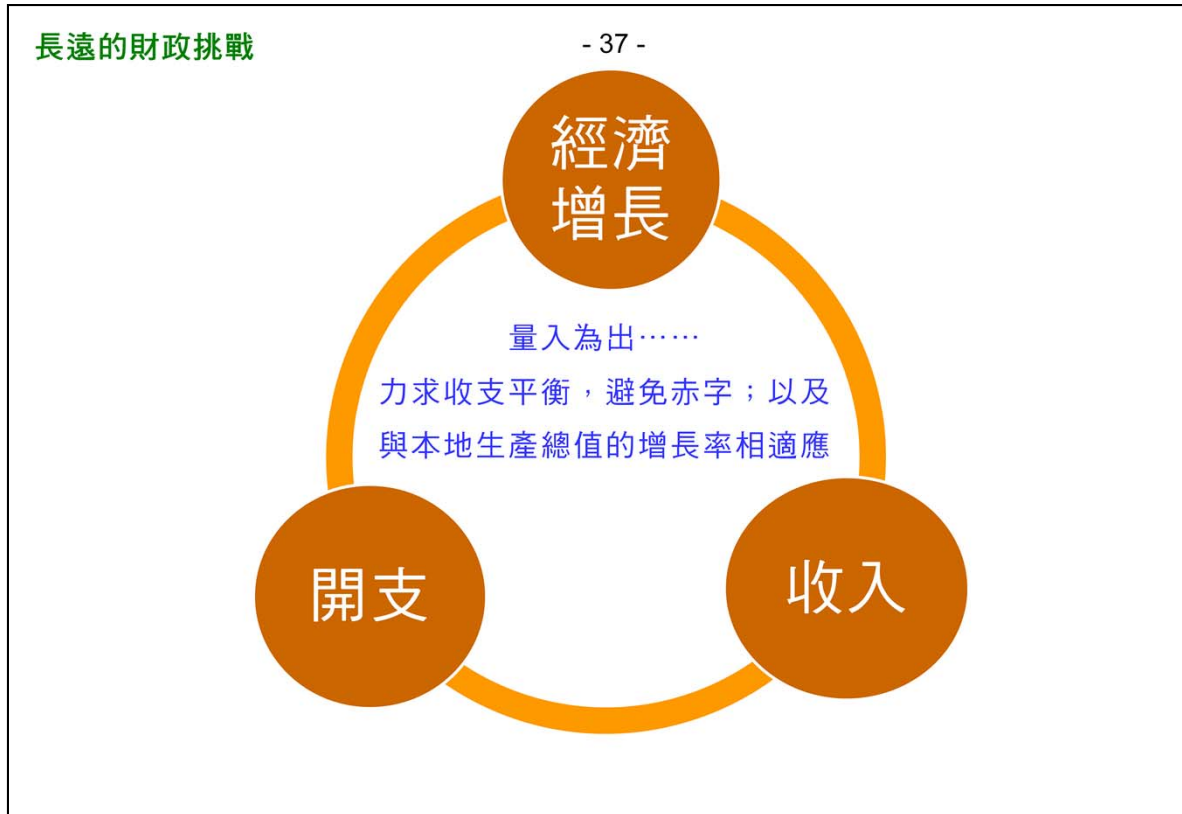
- 如要解決預期的結構性赤字問題，或減低發生問題的機會，政府除了繼續推動本港經濟發展外，還須更加積極地控制開支增長、保障收入，同時要未雨綢繆，設立儲蓄計劃，以及加強政府資產管理。
- 二零一五至一六財政年度《政府財政預算案》公布政府將於今年設立「未來基金」，作為長期儲蓄，透過長線投資，爭取更高回報。

### 設立「未來基金」



註：截至二零一五年三月底的財政儲備結餘

- 「未來基金」會透過行政途徑於財政儲備中設立名義帳目，並以2,197億元的土地基金作為「首筆資金」，另每年把約25%至33%的財政盈餘轉撥至「未來基金」作為恆常注資。政府會因應每年的財政狀況和社會需要，靈活調整注資的數額。
- 「未來基金」仍會是財政儲備的組成部分。至於「未來基金」以外的其他財政儲備，將稱為「營運及資本儲備」。



- 要解決結構性財赤問題，政府和市民均須認清問題存在，知所變通。
- 政府十分重視結構性財赤問題，並會及早控制開支增幅，使之與政府收入和本港經濟增長再趨一致。

謝 謝