

二零一四年施政报告及
二零一四至一五年度财政预算案
咨询

二零一三年十月

目录

I. 经济状况	2-7
II. 财政纪律	8-11
III. 开支	12-16
IV. 收入	17-21
V. 财政储备	22-27
VI. 未来的挑战	28-30

二零一三年经济指标

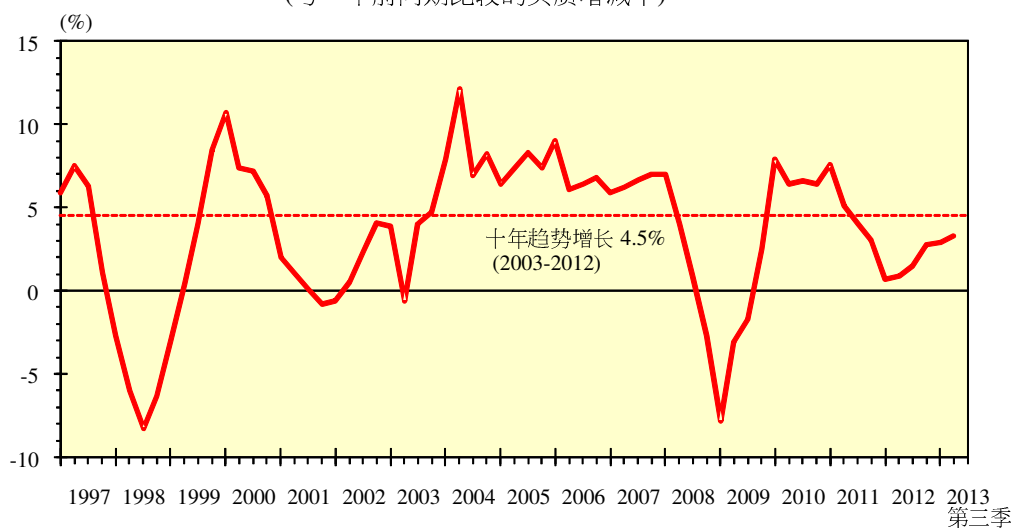
本地生产总值实质增长	上半年	3.1%
	第二季	3.3%
失业率	六月至八月	3.3%
基本消费物价通胀率	一月至八月	3.9%
	八月	4.3%

除失业率外，上列百分率表示与一年前同期比较的变动。

- 在二零一三年上半年，香港经济温和增长，按年实质增幅为 3.1%。先进经济体需求疲弱，以致香港出口表现低落；本地内部需求则仍然坚挺。
- 由于内部需求强韧，劳工市场仍处于全民就业的状态。二零一三年六月至八月，经季节性调整的失业率维持在 3.3% 的低水平。基本通胀大致稳定，在二零一三年首八个月，基本通胀率平均为 3.9%，较二零一二年的 4.7% 为低。

二零一三年上半年经济增长温和

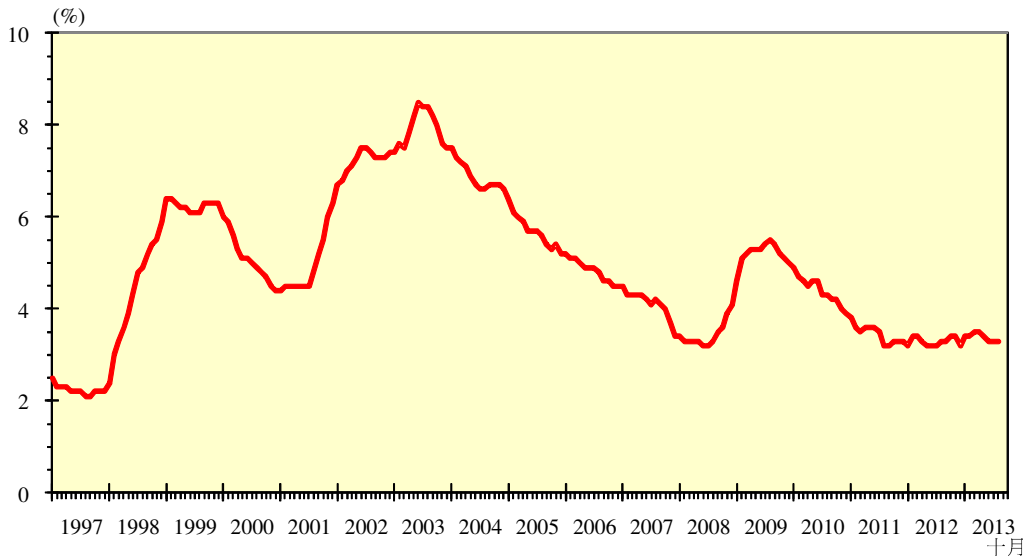
本地生产总值
(与一年前同期比较的实质增减率)



- 受制于疲弱和不稳定的货物出口表现，本港在二零一三年上半年的经济增长速度，仍低于十年的平均趋势增长率。

劳工市场供求仍然偏紧

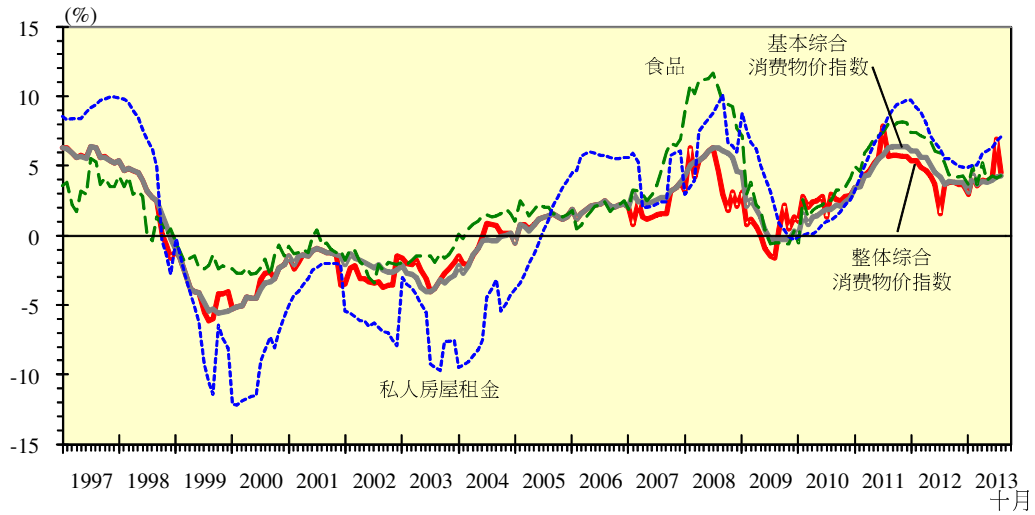
经季节性调整的失业率
(截至当月为止的三个月期间)



- 劳工市场仍处于全民就业状态，二零一三年六月至八月，经季节性调整的失业率维持在 3.3% 的低水平。工资及收入进一步改善。由于低技术劳工市场较紧，以及法定最低工资自本年五月起上调，收入最低十等分的全职雇员在二零一三年五月至七月的平均就业收入，较去年同期显著增加。

今年的通胀情况较去年温和

综合消费物价指数
(与一年前同期比较的增减率)



- 撇除各项一次性纾缓措施的影响，基本通胀率在八月微升至4.3%，主要是由于私人房屋租金在二零一二年上升，其滞后效应继续浮现所致。同时，消费物价指数中其他主要组成部份的增幅普遍温和。整体而言，基本通胀率在二零一三年首八个月依然平稳，平均幅度为3.9%，较二零一二年的4.7%为低。

二零一三年的最新预测

本地生产总值实质增长 2.5-3.5%

消费物价通胀

整体 4.3%

基本 4%

- 先进经济体复苏步伐缓慢不稳，料会持续拖累香港货物贸易在本年余下时间的表现。然而，内地经济稳健增长仍可为本地起稳定的作用；本地消费需求强劲，加上访港旅游业兴旺，应可继续为本地经济带来支持。
- 考虑到本地生产总值上半年的表现及现时外围环境的风险，我们维持预测二零一三年全年经济温和增长 2.5% 至 3.5%，高于二零一二年的 1.5% 增幅。
- 通胀展望方面，由于二零一三年上半年进口通胀放缓，加上新订住宅租金升幅温和，应有助减轻通胀在本年余下时间的上行风险。预测二零一三年全年的整体及基本消费物价通胀率分别为 4.3% 及 4.0%。

经济不明朗因素

- 美国收紧宽松货币政策
- 先进经济体主权债务危机
- 先进经济体的进口需求疲弱
- 主要新兴市场经济持续放缓
- 保护主义情绪再度升温

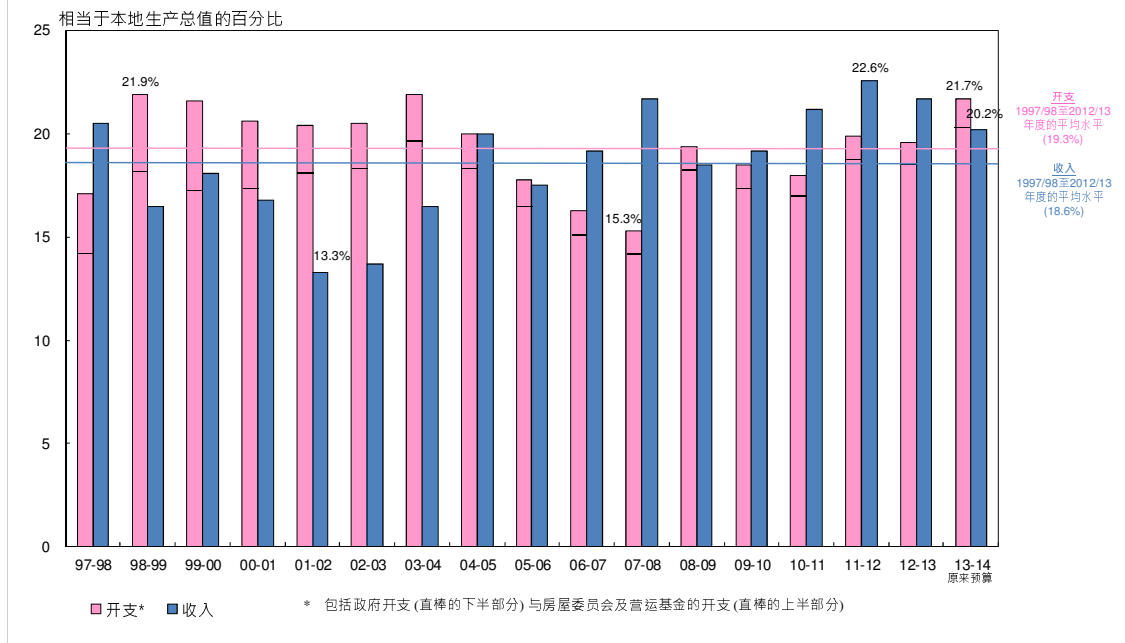
- 虽然全球经济前景所面对的严峻风险已较去年减退，但仍有许多不明朗因素。香港是细小而开放的经济体，容易受外围冲击所影响。我们须保持警觉，并按情况采取预防措施，以抵御外围环境逆转所带来的震荡。

《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

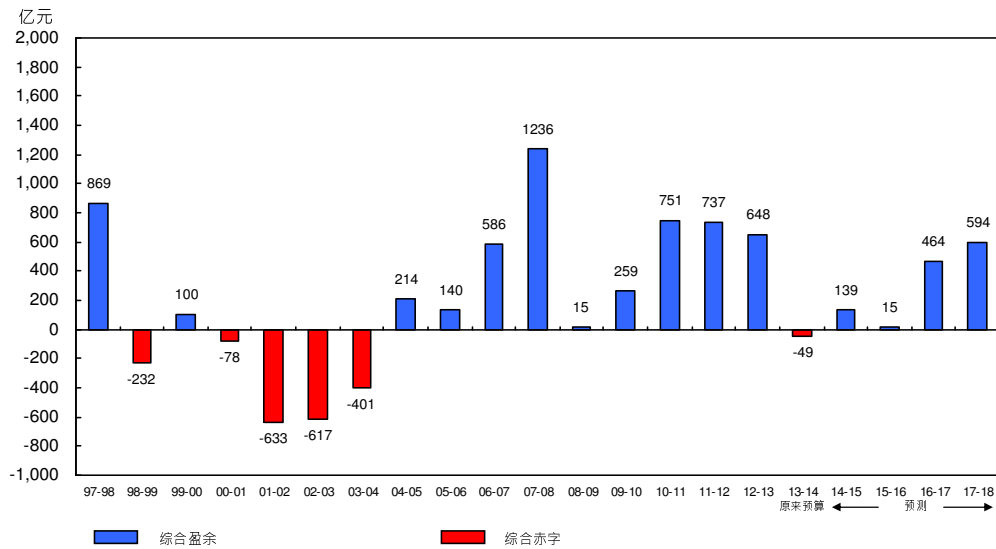
- 香港特区政府一向恪守审慎理财的原则。根据《基本法》，财政预算须
 - (一) 量入为出；
 - (二) 力求收支平衡，避免赤字；以及
 - (三) 与本地生产总值的增长率相适应。
- 我们必须遵守《基本法》第一百零七条的三个部分。
- 坚守这些原则，对维持本港经济的健康发展及本港和国际投资者的信心至为重要。

自一九九七 / 九八年度以来一直坚守量入为出的原则



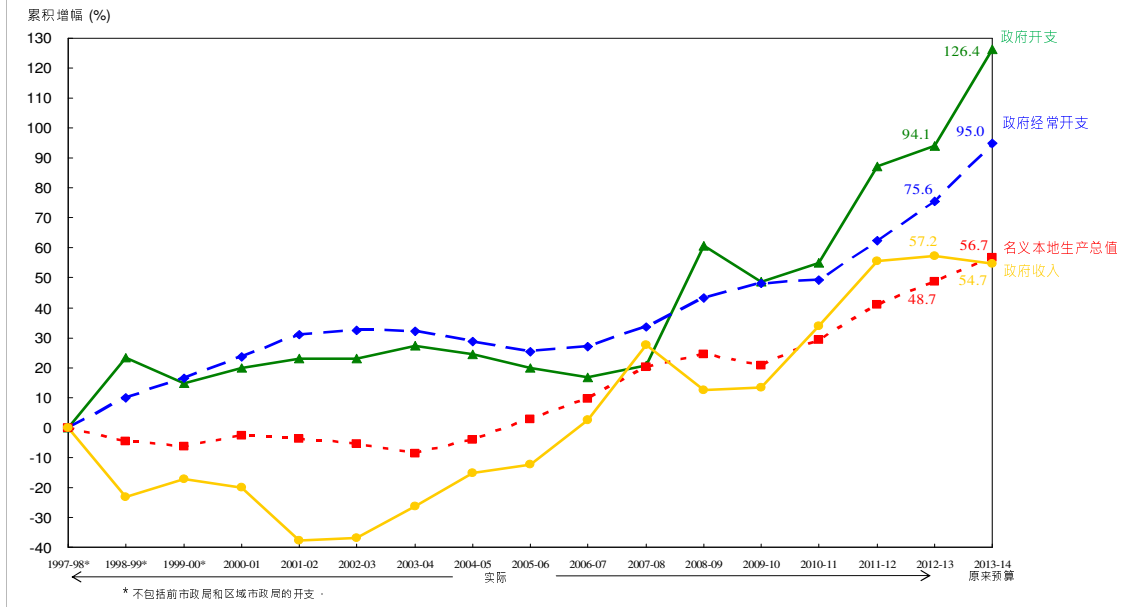
- 政府一直坚守《基本法》订明以量入为出的原则管理公共财政。
- 在一九九七 / 九八年度至二零一二 / 一三年度期间，政府收入平均相当于本地生产总值的 18.6%。
- 同期，政府开支平均相当于本地生产总值的 17.4%。
- 计及房屋委员会及营运基金的开支，公共开支平均相当于本地生产总值的 19.3%，符合我们一向坚守控制公营机构规模的原则，避免窒碍私营机构的发展。
- 若政府要把开支限制提升，政府收入也要相应增加，即是要加税或借贷。

自一九九七 / 九八年度以来
有11个年度录得财政盈余，五个年度录得赤字



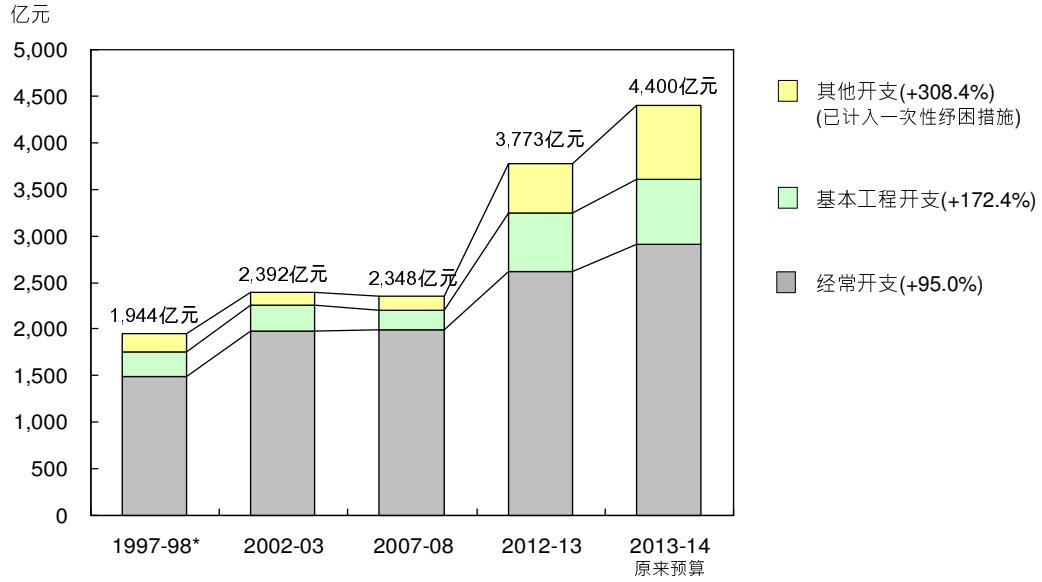
- 《基本法》订明我们须力求收支平衡，避免赤字。
- 从一九九七 / 九八年度至今，当中11年录得财政盈余。可是，一九九八 / 九九至二零零三 / 零四年度，我们经历了五年的财政赤字，令财政储备的水平大量消耗。

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



- 《基本法》订明财政预算须与本地生产总值的增长率相适应。
- 由一九九七／九八至二零一三／一四年度，本地生产总值增加约六成。
- 同期，政府开支由接近 2,000 亿元增至超过 4,000 亿元，增幅超过一倍。
- 经常开支则由 1,500 亿元增至超过 2,900 亿元，增幅接近一倍。
- 尽管每年有所变动，一九九七／九八年度以来，政府收入的增长与本地生产总值的增长大致相同。
- 控制政府开支增长的需要清晰明确。

自一九九七 / 九八年度以来总开支增加 126.4%



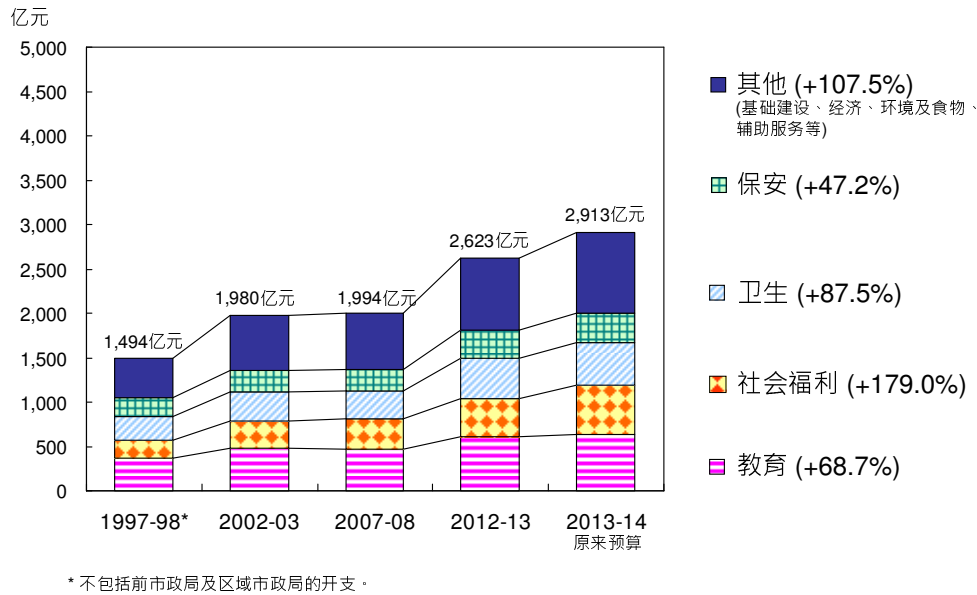
* 不包括前市政局及区域市政局的开支。

- 二零一三 / 一四年度总开支预计为 4,400 亿元，较二零一二 / 一三年度实际开支增加 627 亿元 (或17%)；与一九九七 / 九八年度比较，增幅逾一倍：

与一九九七 / 九八年度比较

- 经常开支 +95%
- 基本工程开支 +172%

自一九九七 / 九八年度以来经常开支增加 95%

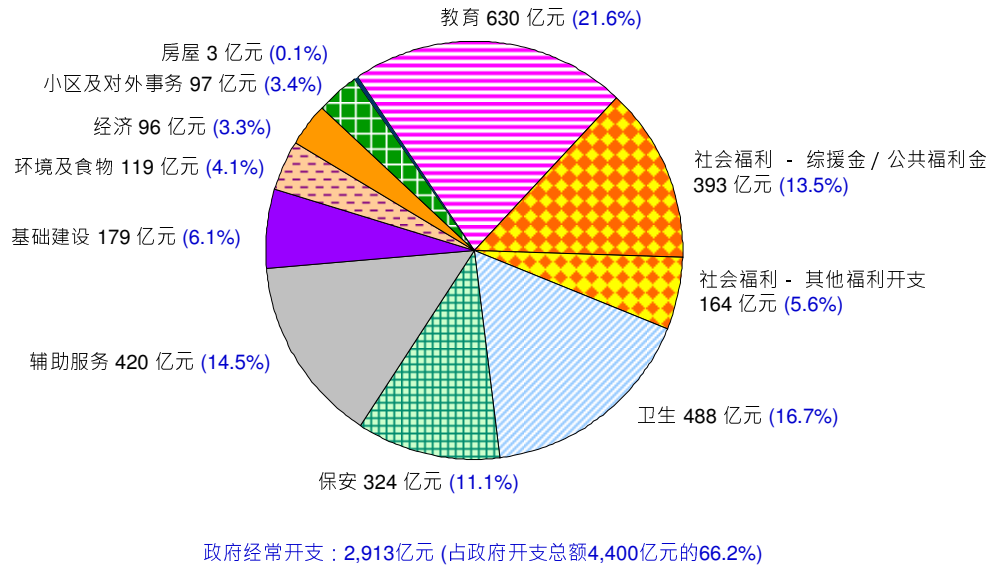


- 二零一三 / 一四年度的经常开支预计为 2,913 亿元，较二零一二 / 一三年度的实际开支增加 290 亿元 (或11%)；与一九九七 / 九八年度比较，增幅几近一倍。经常开支的增长幅度，反映政府在改善民生方面的长远承担。
- 教育、社会福利和卫生方面的经常开支持续增加：

与一九九七 / 九八年度比较

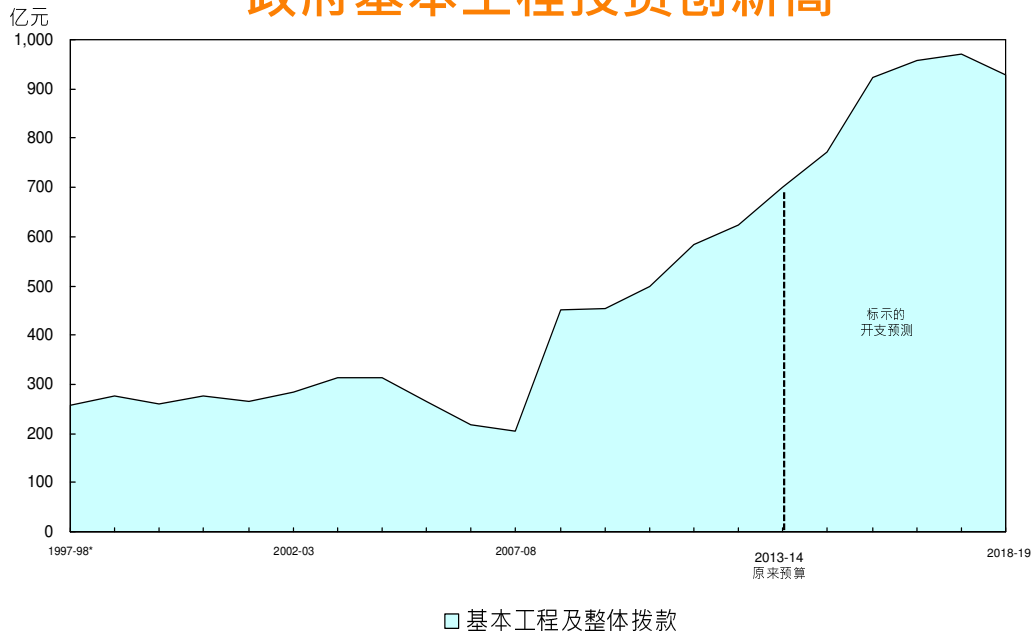
- 教育 +69%
- 社会福利 +179%
 - 综合社会保障援助 (综援) 计划 +116%
 - 公共福利金计划 +329%
 - 其他福利开支 +168%
- 卫生 +88%

二零一三 / 一四年度的经常开支



- 根据二零一三 / 一四年度的开支预算，教育 (21.6%)、社会福利 (19.1%) 及卫生 (16.7%) 的开支，合共占政府经常开支总额的 57.4%。

政府基本工程投资创新高



* 不包括前市政局及区域市政局的开支。

- 二零一三／一四年度基本工程储备基金下的基本工程开支预算为 701 亿元 (包括小型工程拨款 82 亿元)，较二零一二／一三年度实际开支增加约 13%。
- 与一九九七／九八年度的实际开支比较，增加约 170%。
- 随着多项大型基建工程陆续进入建筑高峰期，未来数年，基本工程开支预计会维持在现时的高水平。

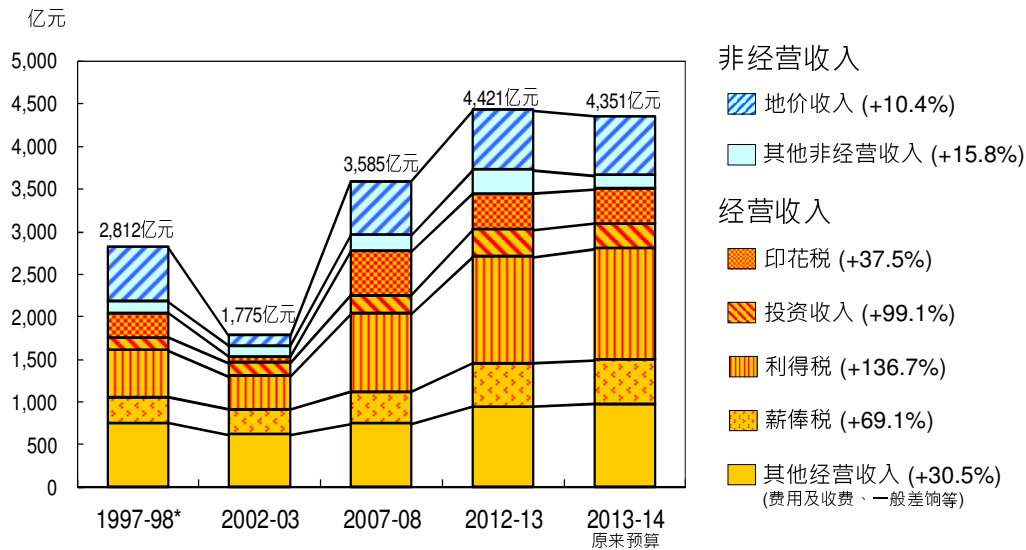
获批核工程的无拨备承担额约为四千亿元

- 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

- 为推动经济发展及改善市民生活质素，我们的一揽子基本工程项目包括运输基建、医院与医护设施、长者福利设施、文化与康乐设施，以及增辟土地。
- 经立法会财务委员会批准拨款，现时有超过700项工程项目已经展开。
- 截至二零一三年八月底，尚未支付的基本工程承担额为 3,980 亿元 (按付款当日价格计算)。我们无拨备以支付该笔款项。

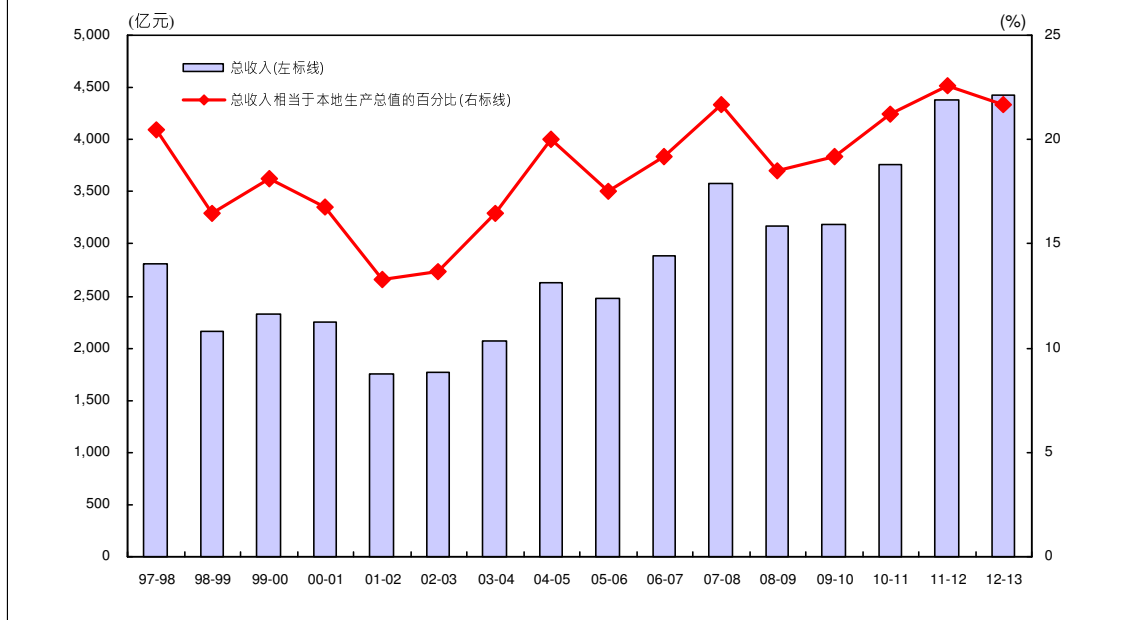
自一九九七 / 九八年度以来总收入增长54.7%



* 不包括前市政局及区域市政局的收入。

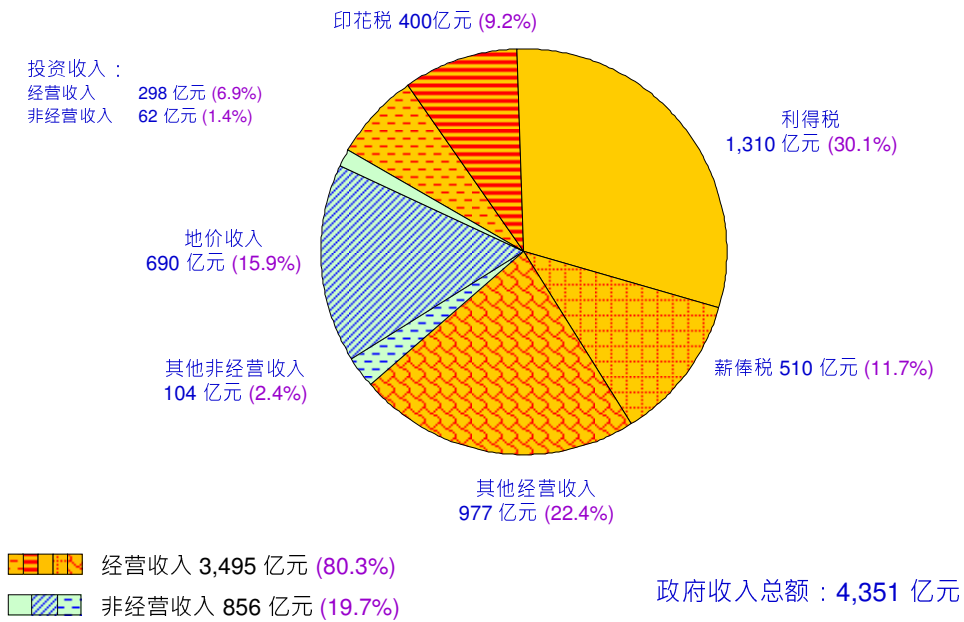
- 利得税是我们最大的经营收入来源，总额介乎一九九九 / 二零零零年度的 377 亿元与二零一二 / 一三年度的 1,256 亿元之间。
- 薪俸税是我们第二或第三大的经营收入来源，总额介乎一九九九 / 二零零零年度的 248 亿元与二零一一 / 一二年度的 518 亿元之间。
- 在这段期间，印花税收入介乎 75 亿元与 515 亿元之间。
- 由二零零七年四月一日起，我们采用新的安排，根据过往的回报预先厘定投资回报率，从而大大减少投资收入的波动。在二零零七 / 零八年度至二零一二 / 一三年度期间，每年投资收入平均超过 360 亿元。
- 至于非经营收入，以地价收入波动最大。在这段期间，地价收入在 54 亿元至 846 亿元之间上落。
- 收入波动不定，为公共财政管理带来挑战。

政府收入远较政府开支更易受经济表现影响



- 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，合共占二零一二／一三年度政府总收入的65%。

二零一三 / 一四年度的收入预算



- 五个主要收入项目分别为利得税 (30.1%)、薪俸税 (11.7%)、印花稅 (9.2%)、投资收入 (主要是把财政储备存放在外汇基金所得的回报) (8.3%)，以及地价收入 (15.9%)，合共占政府收入总额的 75.2%。

只有45%的工作人口缴纳薪俸税 当中12%纳税人所缴税款占薪俸税总额超过80%

薪俸税

2011-12 (课税年度)

纳税人总数：1 634 000[^]

年薪(元)	纳税人数目	占税项收益总额*的百分比
>2,000,000	32 000 (2.0%)	42.8%
1,000,001至2,000,000	75 000 (4.6%)	24.3%
700,001至1,000,000	89 000 (5.4%)	13.3%
500,001至700,000	158 000 (9.7%)	10.7%
400,001至500,000	159 000 (9.7%)	4.6%
300,001至400,000	257 000 (15.7%)	2.9%
200,001至300,000	394 000 (24.1%)	1.4%
108,001# 至200,000	470 000 (28.8%)	少于0.1%

[^] 3 600 000 工作人口中，1 966 000 无须缴纳薪俸税

* 实施一次过减税12,000元措施后

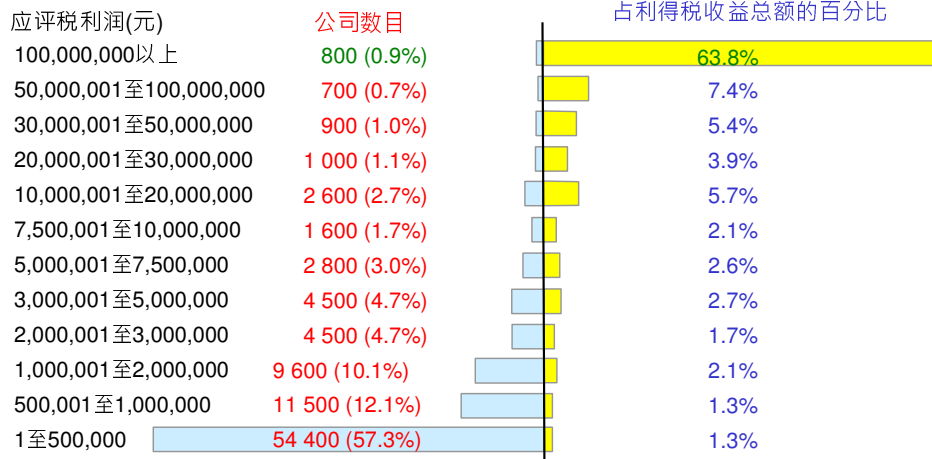
2011-12课税年度的个人免税额为108,000元

- 在二零一一年／一二课税年度，360万工作人口中，约200万人（工作人口的55%）无须缴纳薪俸税。
- 在160万名缴纳薪俸税的人士中，约20万人（工作人口的5%或纳税人口的12%）所缴纳的税款占薪俸税收入的80%。

**只有11%的注册公司缴纳利得税
当中少于1%所缴的税款占利得税总额超过60%**

利得税

2011-12 (课税年度)



注册公司总数：864 000 · 其中94 900 (11%) 缴纳利得税。

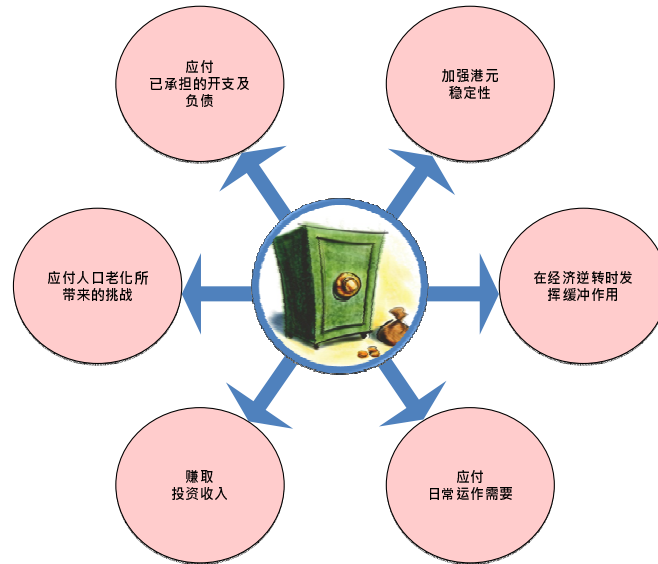
- 二零一一/一二课税年度，在94 900家缴纳利得税的注册公司中，800家纳税最多的公司所缴的税款约占利得税收入的64%。有769 000家公司 (89%) 无须缴纳利得税。

**“财政储备”反映整体的现金结余情况，
当中大多数款项已划作指定用途**

基金	截至二零一三年 三月三十一日 的结余 百万元
政府一般收入账目	404,720
基本工程储备基金	77,991
资本投资基金	1,396
公务员退休金储备基金	25,742
赈灾基金	6
创新及科技基金	2,379
土地基金	209,266
贷款基金	2,186
奖券基金	10,228
合计	733,914

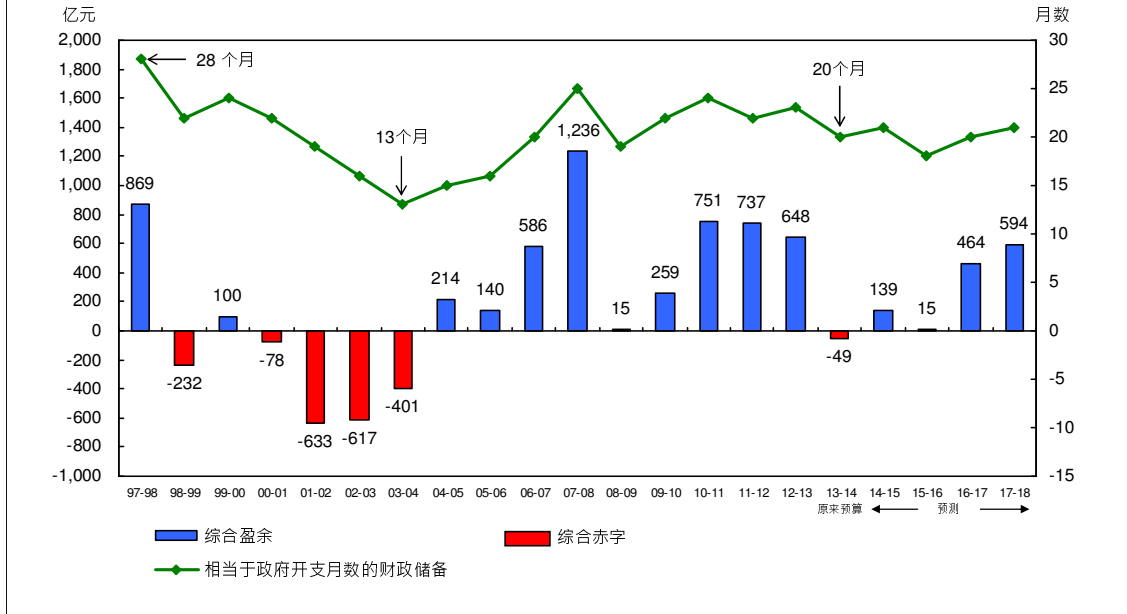
- 财政储备是政府一般收入账目及根据《公共财政条例》第 29 条为特定目的而设立的八个基金的结余总额。
- 这是政府可运用的全部资金，用以应付日常运作需要、尚未支付的承担（包括约 4,000 亿元的基本工程承担额）和负债（例如公职人员退休金，其在二零一二年三月三十一日的现值为 6,414 亿元）。

“财政储备” 具备多项功用



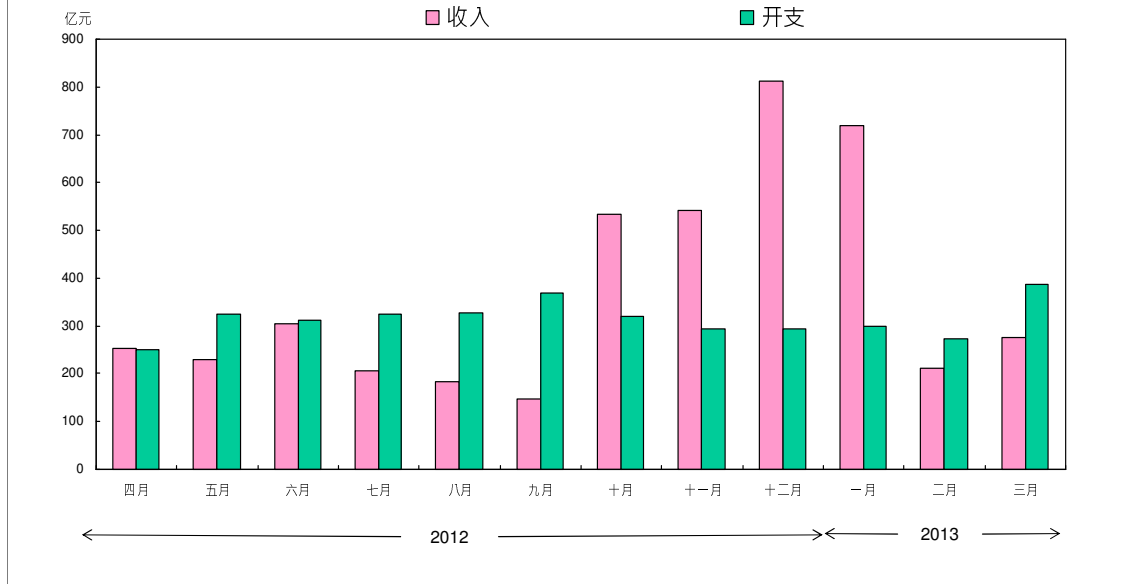
- 财政储备有助加强港元的稳定性。在二零一三年三月底，财政储备占外汇基金资产总值的相当部分。

在经济逆转时发挥缓冲作用



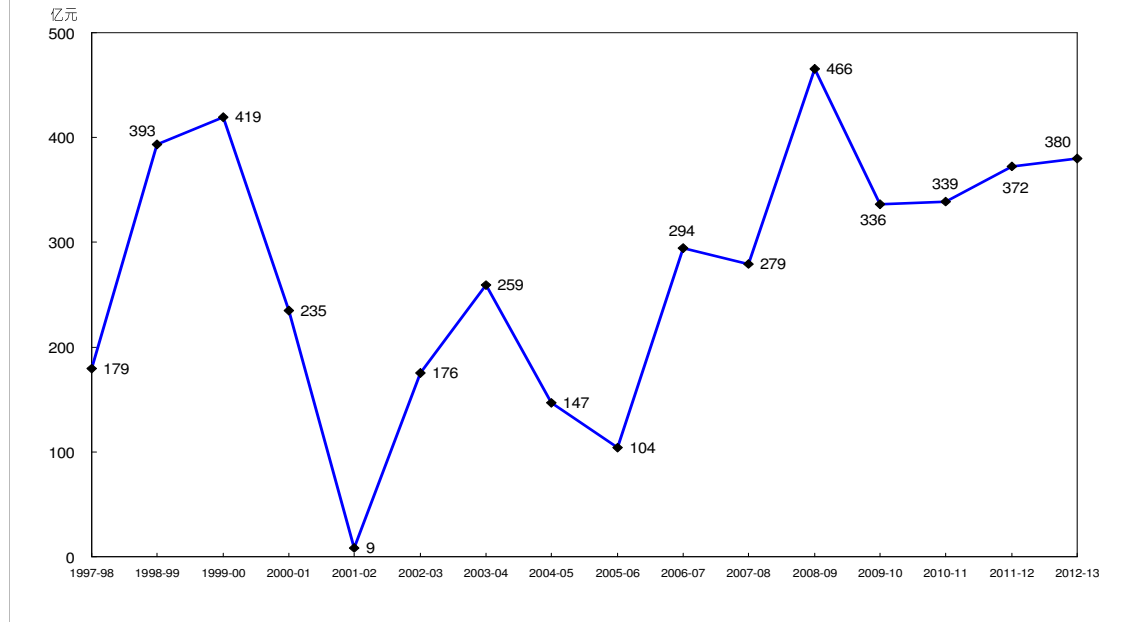
- 在一九九八／九九年度至二零零三／零四年度的六年间，我们经历了五年赤字，财政储备由一九九八年三月相当于 28 个月的政府开支，降至二零零四年三月相当于 13 个月的政府开支。

应付日常运作需要的库存现金



- 政府的开支，相对平均分布于全年，但收入则大多在年底收取。我们需要一个缓冲，以应付年内所需的现金流。

带来可观的投资收入



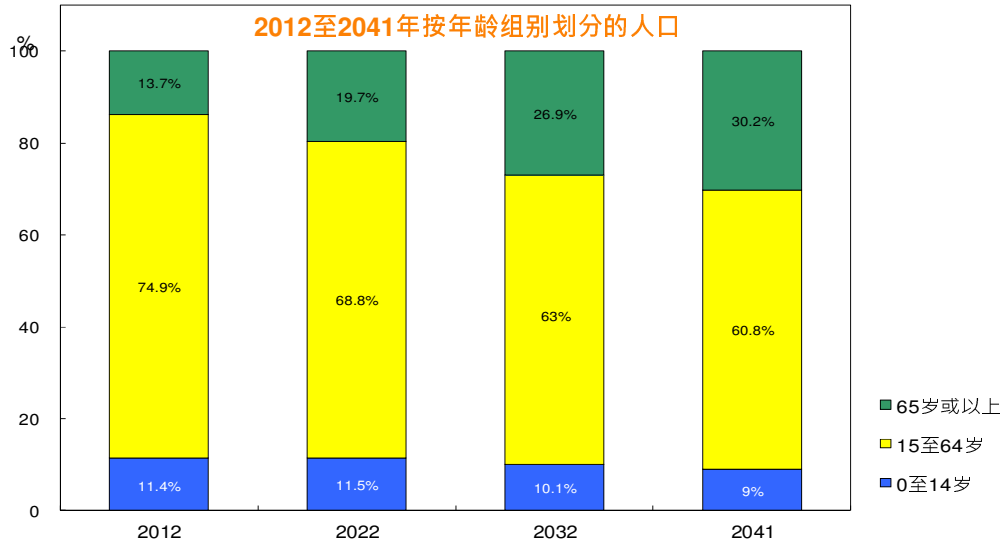
- 财政储备的投资收入在二零一三/一四年度约为 360 亿元，大约相当于政府收入总额的 8%，是政府的主要收入来源。如果财政储备减少，投资收入也会减少。

我们要应付无拨备的承担及负债 这会加重现时和将来纳税人的负担

- 6,414 亿元 (现值) 无拨备的退休金负债
- 3,980 亿元 尚未支付的基本工程承担额
- 807 亿元 政府保证债项

- 截至二零一三年八月底，经立法会批准而尚未支付的基本工程承担额为 3,980 亿元(按付款当日价格计算)。
- 主要无拨备负债包括公职人员退休金及二零零四年发行的债券。二零一三/一四年度退休金开支预算为 255 亿元，而在二零一二年三月三十一日，退休金负债的现值为 6,414 亿元。
- 截至二零一三年三月三十一日，政府保证债项约为 807 亿元。

面对财政的挑战，尤以人口老化问题为然， 如何应对方为上策？



- 二零一二年，65岁或以上的长者人数为98万，占全港人口14%。
- 根据最新的推算，到二零四一年，长者人数会大幅增至256万，占全港人口30%。
- 上世纪八十年代初，平均十名适龄工作人士（即15至64岁）供养一名长者。
- 时至今日，老年抚养比率已跌至五比一，即五名适龄工作人士供养一名长者。
- 及至二零四一年，老年抚养比率将再跌至至少于两名适龄工作人士供养一名长者。

人口老化对公共财政的影响

- 对政府收入构成压力，主要由于：
 - ◆ 经济增长放缓
 - ◆ 工作人口萎缩
 - ◆ 储蓄比率下降
- 对政府开支构成压力，特别是：
 - ◆ 医疗
 - ◆ 社会福利
- 公共财政的长远可持续性

- 工作人口比例减低，经济活力随而下降，增长动力也因而放缓。
- 二零二零年代香港经济的增长动力势必持续减慢，远低于过去十年 4.5% 的趋势增长率。
- 随着长者数目增加，工作人口持续萎缩，纳税人数目减少，经济增长减慢，若税制维持不变，政府收入的增长便会大幅放缓。
- 长者人口比例增加，会令医疗、福利等开支飙升。
- 上述种种情况都会对政府收入和公共开支的可持续性造成深远影响。

全球经济体系推行财政紧缩措施 是大势所趋

- 订定目标，务求削减财政预算赤字 / 恢复财政收支平衡，以及控制政府的负债水平
- 推行储蓄计划，以预留资金，应付未来须承担的开支
- 检讨税例和提高税率，以增加收入
- 检讨款项运用的优次缓急，并限制开支增长，以控制开支

- 放眼世界，不少经济体都同样面对长远公共开支飙升的问题。
- 不少海外经济体推出财政紧缩措施，力求减少财赤和国债。
- 有些国家利用现有的资源，为未来筹划，把部分的财政盈余或其他收益及资产储存备用。

欢迎大家提出意见！

www.policyaddress.gov.hk