

二零一五至一六年度 財政預算案諮詢

二零一四年十二月二十四日

目錄

I. 經濟狀況	2-7
II. 財政紀律	8-10
III. 開支	11-15
IV. 收入	16-20
V. 財政儲備	21-22
VI. 長遠的財政挑戰	23-26

二零一四年經濟指標

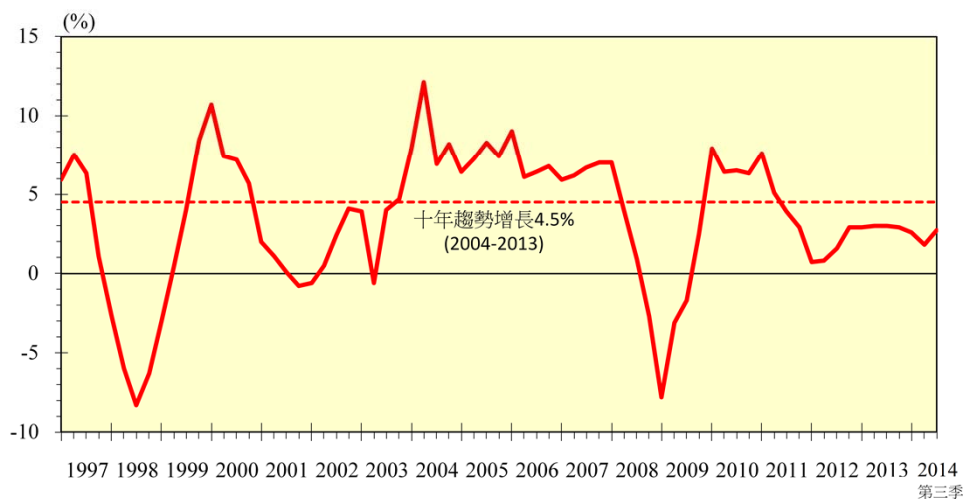
本地生產總值實質增長	首三季	2.4%
	第三季	2.7%
失業率	九月至十一月	3.3%
基本消費物價通脹率	一月至十一月	3.5%
	十一月	3.3%

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

- 在二零一四年首三季，香港經濟錄得溫和增長，按年實質增幅為 2.4%。經濟表現欠佳，主要受到旅客消費減弱及內部需求回軟所拖累。
- 勞工市場大致保持平穩，經季節性調整的失業率在二零一四年九月至十一月維持在 3.3% 的水平。基本通脹有繼續緩和的趨勢，二零一四年首十一個月基本通脹率平均為 3.5%。

二零一四年首三季經濟僅錄得溫和增長

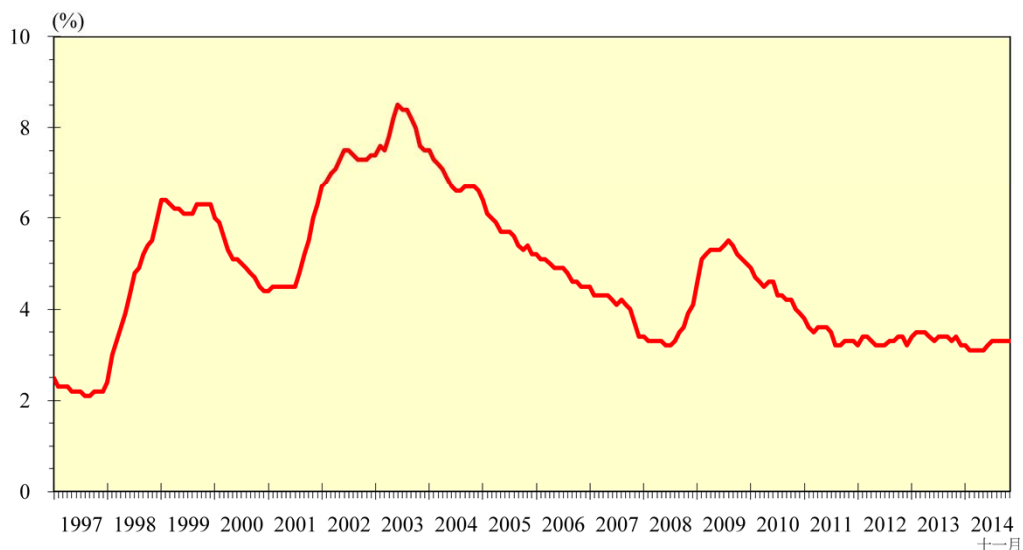
本地生產總值
(與一年前同期比較的實質增減率)



- 香港經濟在二零一四年第三季增長 2.7% ，儘管較上一季有所加快，但增速仍低於十年平均趨勢增長。
- 由於先進市場需求不足，本港的貨物出口復蘇至今步伐溫和。與此同時，旅客消費經過數年快速增長後，出現回落，儘管跌幅在第三季明顯收窄。內部需求整體而言亦疲軟，主要受投資支出下滑所拖累。

勞工市場情況大致平穩

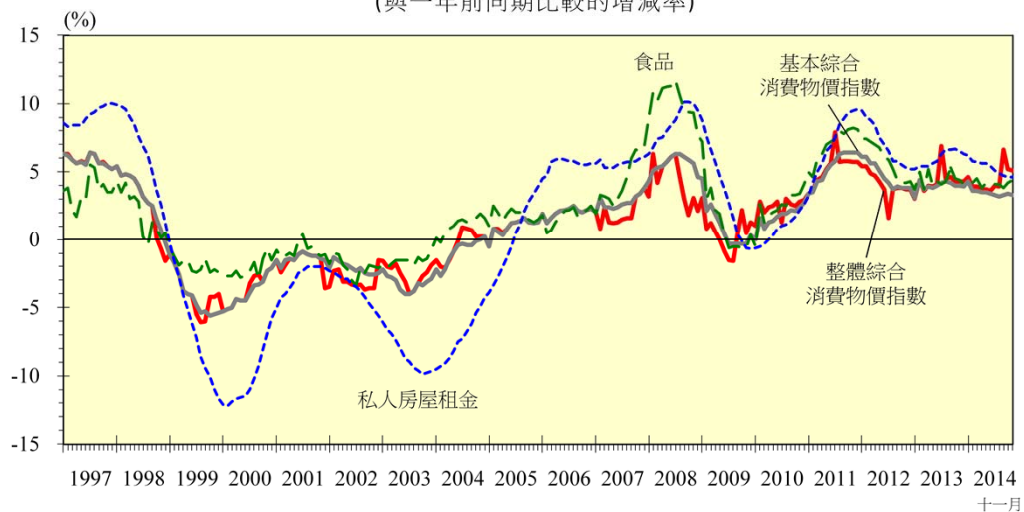
經季節性調整的失業率
(截至當月月底的三個月期間)



- 勞工市場大致穩定，經季節性調整的失業率在二零一四年九月至十一月維持在 3.3% 的水平，而整體就業人數則持續錄得溫和的按年增長。同時，工資及收入維持平穩增長，而二零一四年首三季基層勞工的平均就業收入亦續見實質改善。

基本通脹趨於緩和

綜合消費物價指數
(與一年前同期比較的增減率)



- 受惠於租金升幅放緩，加上輸入通脹相對溫和，基本消費物價通脹從二零一三年全年的4.0%降至今年首十一個月平均的3.5%。

二零一四年最新預測

本地生產總值實質增長 2.2%

消費物價通脹

整體 4.3%

基本 3.4%

- 鑑於先進經濟體復蘇步伐不一，短期內環球經濟充其量只會以溫和步伐擴張，這會繼續牽制香港出口的表現。
- 考慮到出口在未來數月只會緩步增長，以及「佔領行動」對消費市道的干擾，預測二零一四年經濟實質增長2.2%。
- 通脹展望方面，隨着本地成本壓力持續緩和，以及環球通脹仍然溫和，通脹風險在短期內可望進一步減退，二零一四年全年的整體和基本消費物價通脹率預測分別為 4.3% 和 3.4%。

經濟不明朗因素

- 美國加息時間表
- 油價大幅波動
- 先進經濟體進口需求疲弱
- 世界多處地方地緣政局緊張
- 旅客消費減弱
- 內部需求放緩

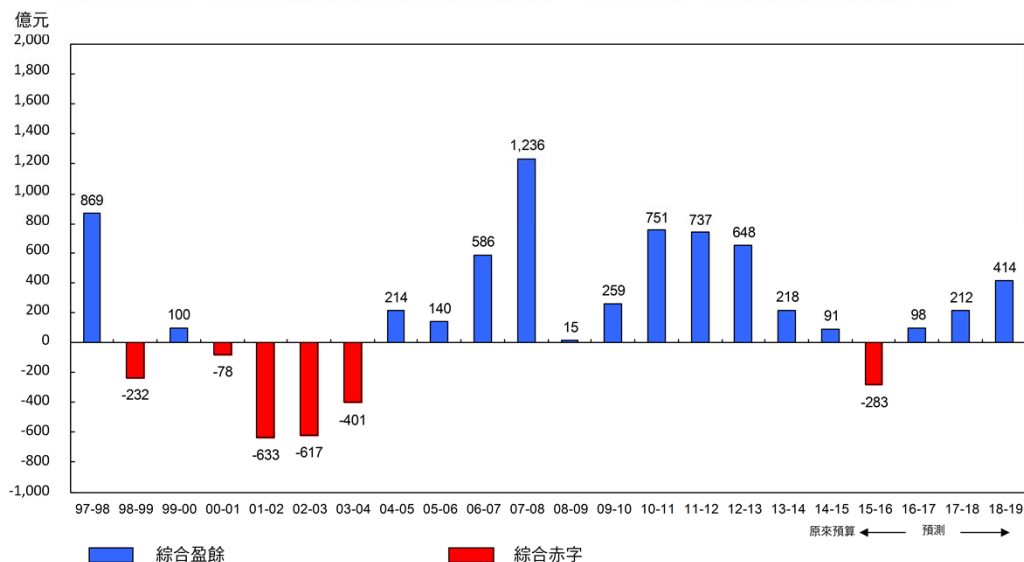
- 美國加息的時間和步伐仍取決於未來經濟數據的好壞，因此，美國貨幣政策正常化仍有相當多的變數，或會令市場對資金流向和利率的預期急劇轉變。另外，各地主要中央銀行的貨幣政策未來走向背馳，油價大幅波動，令本已不穩定的環球經濟金融環境更為複雜。
- 先進經濟體進口需求增長微弱，而且日本和歐洲的復蘇進程因受制於結構問題，增長動力欠奉。外圍環境持續不穩且欠缺動力，或已成為環球金融危機後的新常態。
- 地緣政治風險料會持續高企，影響環球經濟展望。
- 本地方面，零售業銷售於二零一四年十月回軟，相信是反映示威活動對消費意欲的負面影響。另外，旅客消費模式可能出現轉變以及內需放緩的相關變數亦須關注。

《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

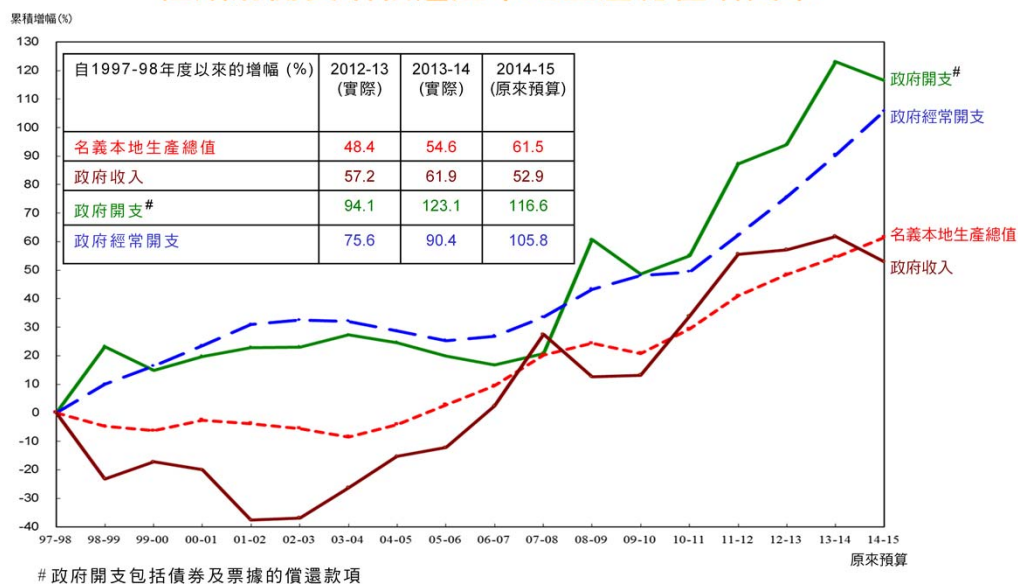
- 香港特區政府一向恪守審慎理財的原則。根據《基本法》，財政預算須：
 - (一) 量入為出；
 - (二) 力求收支平衡，避免赤字；以及
 - (三) 與本地生產總值的增長率相適應。
- 我們必須遵守《基本法》第一百零七條所述的三點。
- 堅守這些原則，對維持本港經濟的健康發展及本港和國際投資者的信心至為重要。

自一九九七／九八年度以來
有12個年度錄得財政盈餘，五個年度錄得赤字



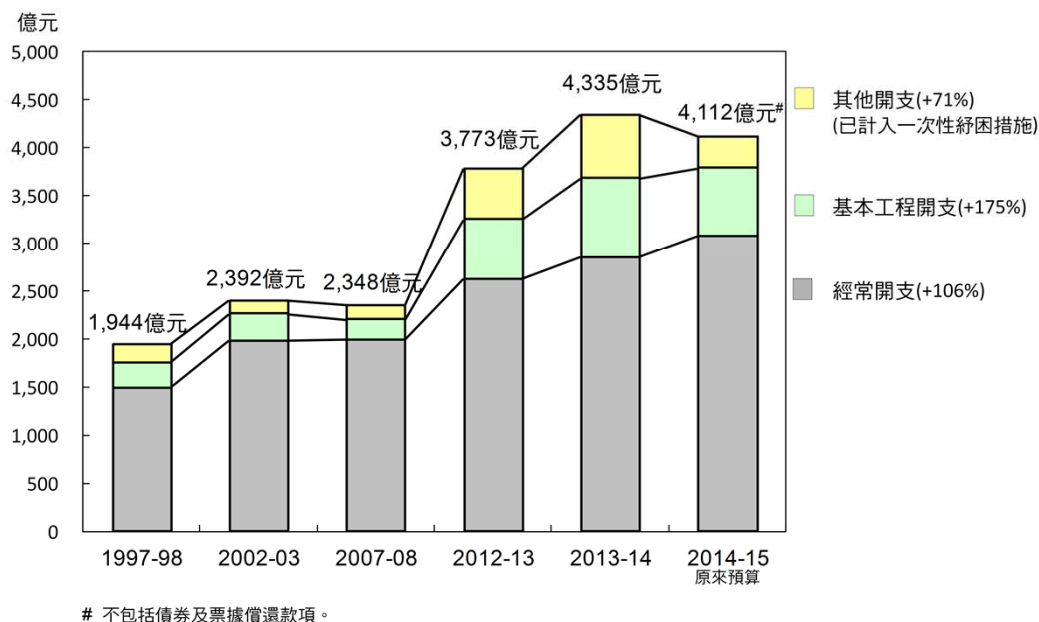
- 《基本法》訂明我們須力求收支平衡，避免赤字。
- 自一九九七／九八年度以來，當中 12 年錄得財政盈餘。可是，在一九九八／九九至二零零三／零四年度期間，我們經歷了五年的財政赤字，財政儲備大量消耗。

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，本地生產總值增加逾六成。
- 政府開支由一九九七／九八年度接近 2,000 億元，增至二零一四／一五年度逾 4,000 億元，增幅超過一倍。
- 經常開支由大約 1,500 億元增至 3,070 億元左右，增幅為一倍。
- 政府收入自一九九七／九八年度以來的增長，則與本地生產總值的增長大致相同。
- 政府明顯有需要控制開支增長。

自一九九七／九八年度以來總開支增加逾100%

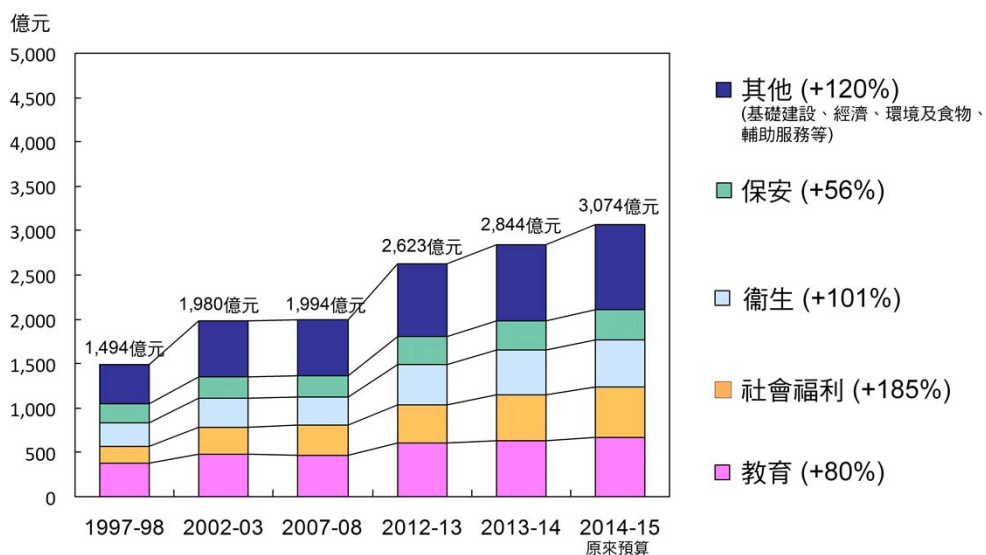


- 二零一四／一五年度政府總開支預計為 4,112 億元，較二零一三／一四年度實際開支少 223 億元 (或 5%)，主要是由於政府縮減一次性紓困措施的規模，以及減少向指定用途基金作出一次性注資。不過，與一九九七／九八年度比較，增幅仍逾一倍：

與一九九七／九八年度比較

- 經常開支 + 106%
- 基本工程開支 + 175%

自一九九七／九八年度以來經常開支增加106%

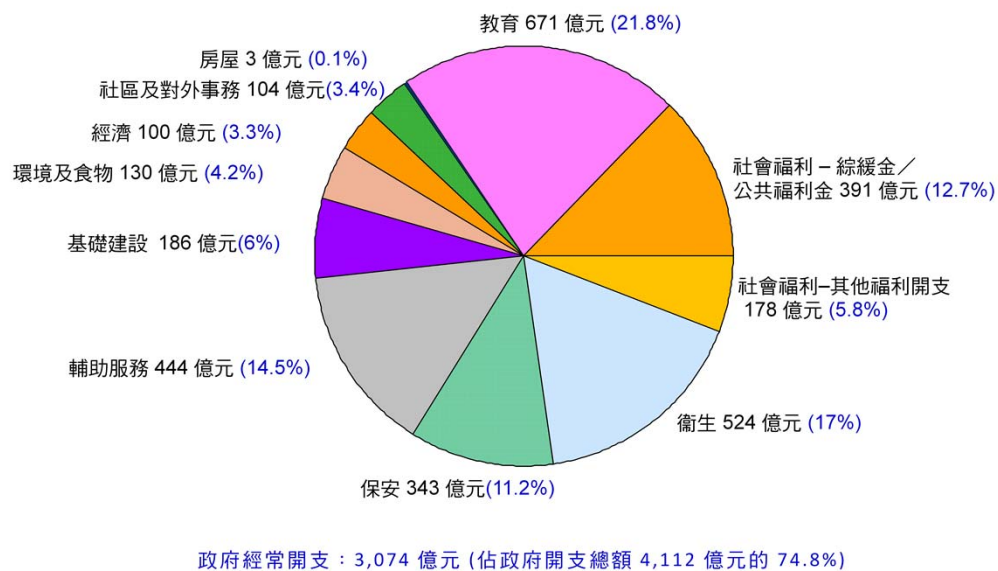


- 二零一四／一五年度の經常開支預計為 3,074 億元，較二零一三／一四年度の實際開支增加 230 億元 (或 8%)；與一九九七／九八年度比較，增幅逾一倍。經常開支的增長幅度，反映政府在改善民生方面的長遠承擔。
- 教育、社會福利和衛生方面的經常開支持續增加：

與一九九七／九八年度比較

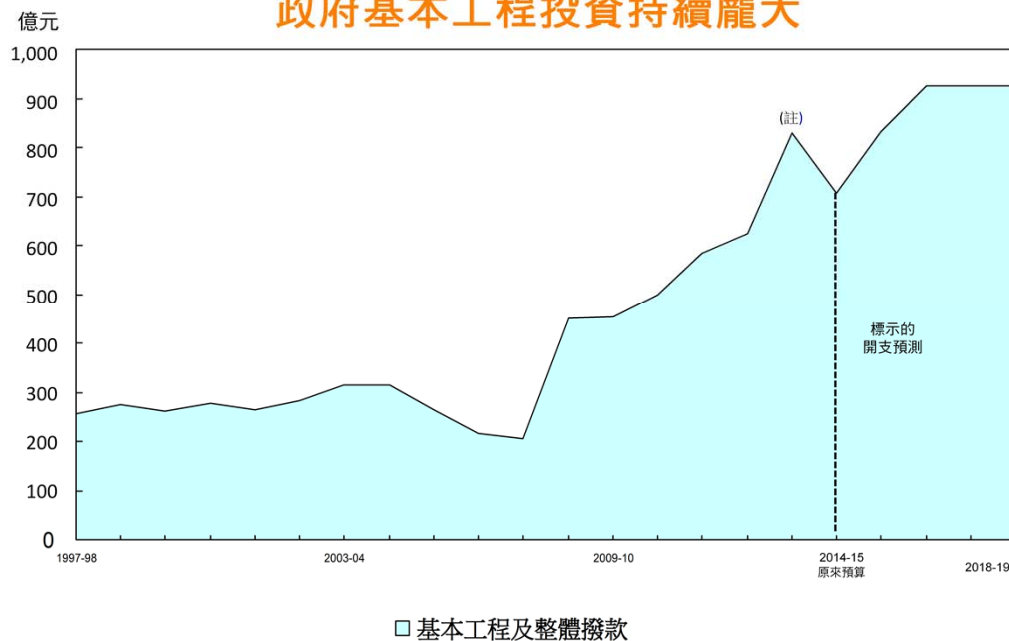
- | | |
|-----------------|--------|
| ➤ 教育 | + 80% |
| ➤ 社會福利 | + 185% |
| 綜合社會保障援助 (綜緩)計劃 | + 129% |
| 公共福利金計劃 | + 295% |
| 其他福利開支 | + 192% |
| ➤ 衛生 | + 101% |

二零一四／一五年度的經常開支



- 根據二零一四／一五年度的開支預算，教育 (21.8%)、社會福利 (18.5%) 及衛生 (17%) 的開支，合共佔政府經常開支總額的 57.3%。

政府基本工程投資持續龐大



註：包括二零一三／一四年度向醫院管理局提供的130億元一次過撥款。

- 二零一四／一五年度基本工程儲備基金下的基本工程開支預算為 708 億元 (包括小型工程撥款 85 億元)。二零一三／一四年度的實際開支(如不計及向醫院管理局提供的 130 億元一次過撥款)約為700億元，與二零一四／一五年度開支預算相若。
- 與一九九七／九八年度的實際開支比較，增幅約為 175%。
- 隨着多項大型基建工程陸續進入建築高峯期，未來數年，基本工程開支預計會維持在現時的高水平。

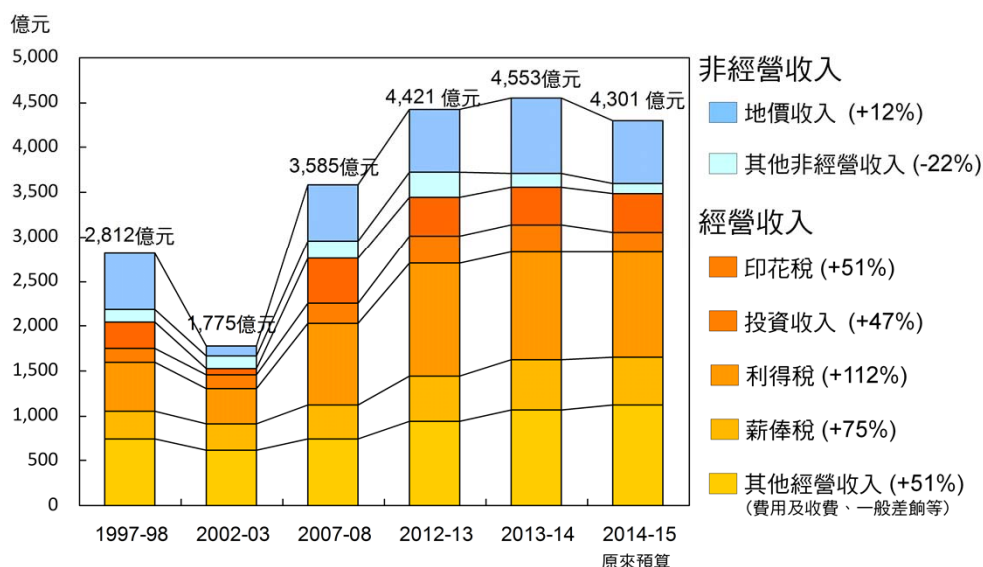
**獲批核工程的無撥備承擔額
合共約為3,400億元**

- 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

$$\text{無撥備承擔額} = \text{核准工程項目預算} - \text{累積開支}$$

- 為推動經濟發展和提升市民生活質素，我們的一籃子基本工程項目包括增闢土地，以及提供醫院與醫護設施、運輸基建、長者福利設施和文娛康樂設施。
- 截至二零一四年三月底，尚未支付的基本工程承擔額約為3,400 億元。我們並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加53%

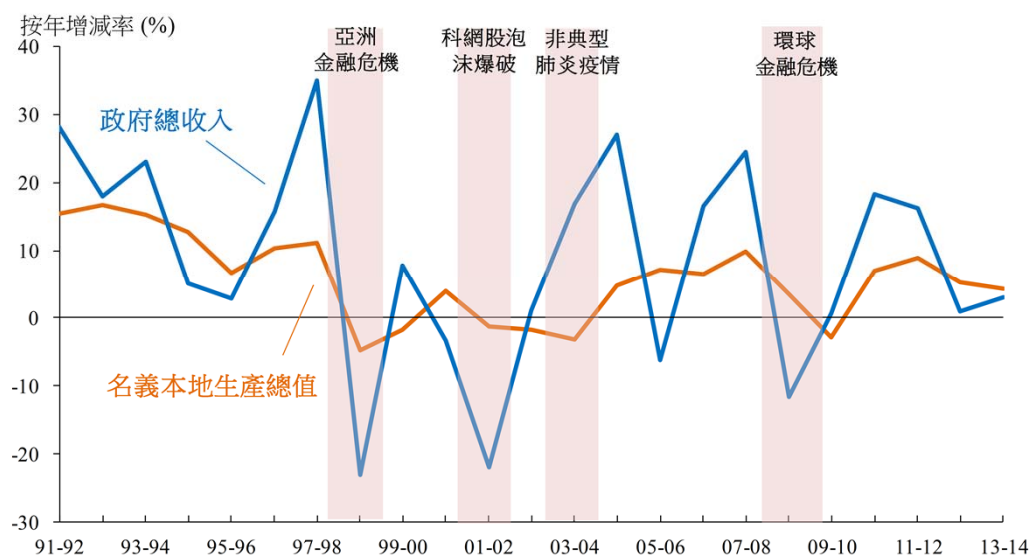


- 利得稅是政府最大的經營收入來源，總額介乎（一九九九／二零零零年度）377 億元至（二零一二／一三年度）1,256 億元之間。
- 薪俸稅是第二或第三大的經營收入來源，總額介乎（一九九九／二零零零年度）248 億元至（二零一三／一四年度）556 億元之間。
- 印花稅收入介乎（二零零二／零三年度）75 億元與（二零零七／零八年度）515 億元之間。
- 由二零零七年四月一日起，我們採用新的安排，根據過往的回報預先釐定投資回報率，從而大大減少投資收入的波動。在二零零七／零八年度至二零一四／一五年度期間，每年投資收入平均超過 350 億元。
- 至於非經營收入，以地價收入波動最大。在這段期間，地價收入在 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。

收入

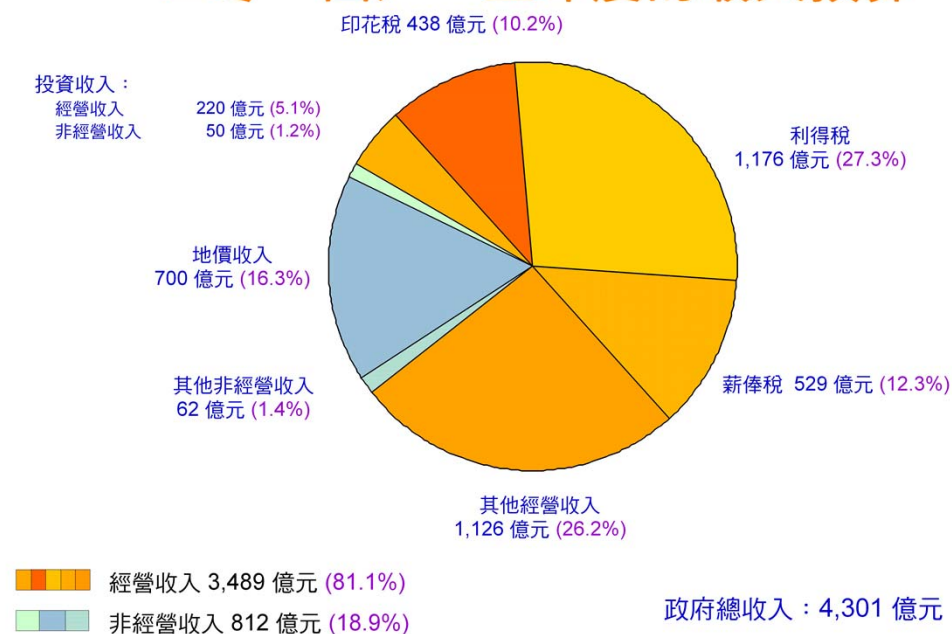
- 17 -

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，合共佔二零一三／一四年度政府總收入的 66%。

二零一四／一五年度的收入預算



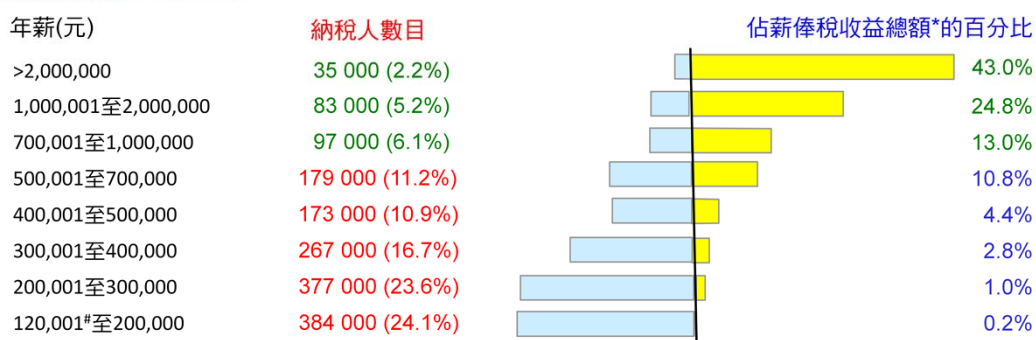
- 五個主要收入項目分別為利得稅 (27.3%)、薪俸稅 (12.3%)、印花稅 (10.2%)、投資收入 (主要來自財政儲備存放在外匯基金所得的回報) (6.3%)，以及地價收入 (16.3%)，合共佔政府總收入的 72.4%。

只有43%的工作人口繳納薪俸稅
當中14%納稅人所繳稅款佔薪俸稅總額超過80%

薪俸稅

2012-13 (課稅年度)

納稅人總數：1 595 000[^]



[^] 3 670 000 工作人口中，2 075 000 人無須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅 10,000 元措施後

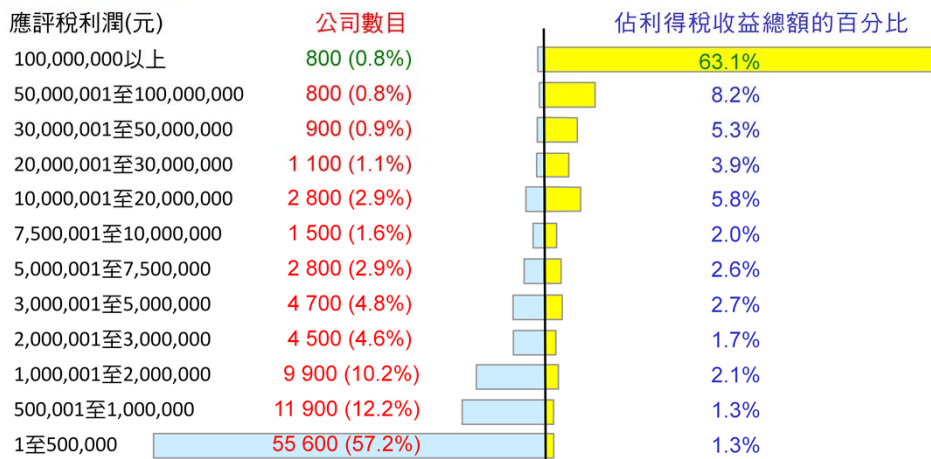
[#] 2012-13 課稅年度的個人免稅額為 120,000 元

- 在二零一二／一三課稅年度，本港有 367 萬工作人口，當中約 207 萬人(工作人口的 57%) 無須繳納薪俸稅。
- 在 160 萬名繳納薪俸稅的人士中，約 215 000 人 (工作人口的 5.9% 或納稅人口的 13.5%) 所繳納的稅款佔薪俸稅收入的 81%。

只有10%的註冊公司繳納利得稅
當中少於1%公司所繳稅款佔利得稅總額超過60%

利得稅

2012-13 (課稅年度)



註冊公司總數：960 000，其中 97 300 (10%) 繳納利得稅

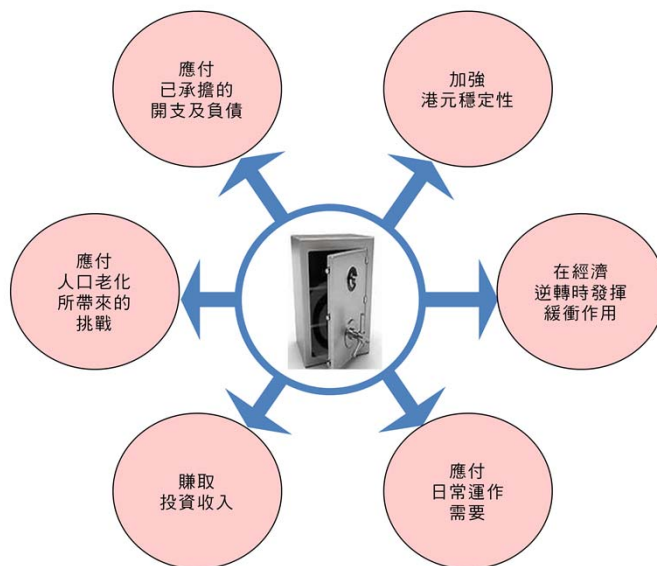
- 在二零一二／一三課稅年度，有 97 300 家註冊公司須繳納利得稅，當中納稅最多的 800 家公司所繳的稅款約佔政府利得稅收入的 63%。無須繳納利得稅的註冊公司約有 863 000 家 (約 90%)。

「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)	2013-14 實際
政府一般收入帳目	402,786
具有指定用途的基金	133,201
基本工程儲備基金	79,773
資本投資基金	1,994
公務員退休金儲備基金	27,029
賑災基金	31
創新及科技基金	1,812
貸款基金	1,389
獎券基金	21,173
土地基金	219,730
合計	755,717

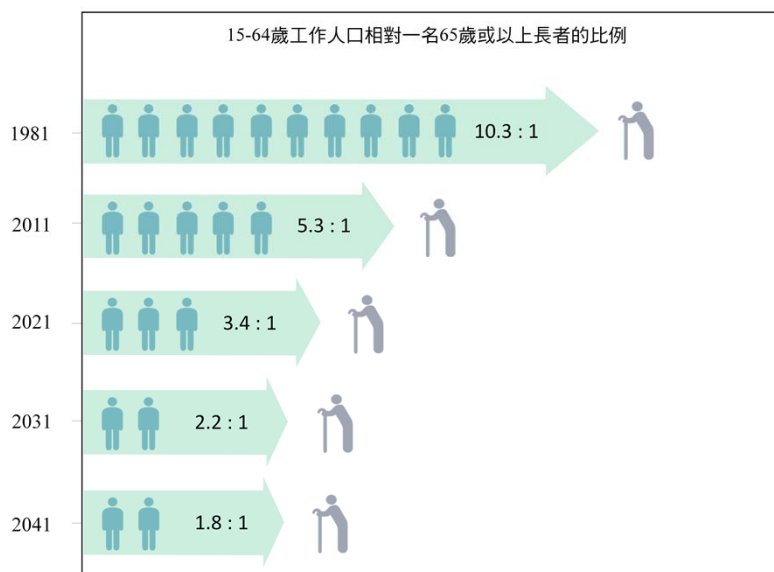
- 「財政儲備」是政府一般收入帳目及根據《公共財政條例》第 29 條為特定目的而設立的八個基金的結餘總額。
- 這是政府可運用的全部資金，用以應付日常運作需要、尚未支付的承擔額（包括約 3,400 億元的基本工程承擔額）和負債（例如公職人員退休金，在二零一四年三月三十一日的現值為 7,472 億元）。

「財政儲備」具備多項功用



- 財政儲備有助加強港元的穩定性。在二零一四年三月底，財政儲備佔外匯基金資產總值的四分之一。

人口老化



- 在二零一一年，約五名工作人口支援一名長者，或 5.3 : 1。
- 隨著人口老化，在二零四一年，比例會減至 1.8 : 1，或約兩名工作人口支援一名長者。

長遠財政可持續性

- 政府的財政狀況在中短期仍然健康
- 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經濟和收入的增長，結構性赤字會在不出十年或二十年內出現
- 需要採取果斷及有效的財政措施

- 「長遠財政計劃工作小組」於三月初發表報告，為香港的財政可持續性提供科學和客觀的依據。
- 工作小組指出隨著人口老化，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，結構性赤字會在所難免。
- 作為負責任的政府，我們不會讓香港出現財政危機。要避免結構性財赤出現，政府需要多管齊下，在推動經濟發展的同時，在開支、收入和儲蓄三方面下工夫。

加強財政紀律

- 控制開支增長
- 保持、穩定和擴闊收入基礎
- 設立儲蓄計劃
- 加強政府資產管理

- 如要解決預期的結構性赤字問題或減輕問題的嚴重性，政府除了繼續推動本港經濟發展外，還必須控制開支增長、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。



- 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