

二零一六至一七年度  
财政预算案  
咨询

二零一五年十二月

## 目录

I. 经济状况	2-8
II. 财政纪律	9-12
III. 开支	13-20
IV. 收入	21-28
V. 财政储备	29-31
VI. 长远的财政挑战	32-37

## 经济状况

## 二零一五年经济指标

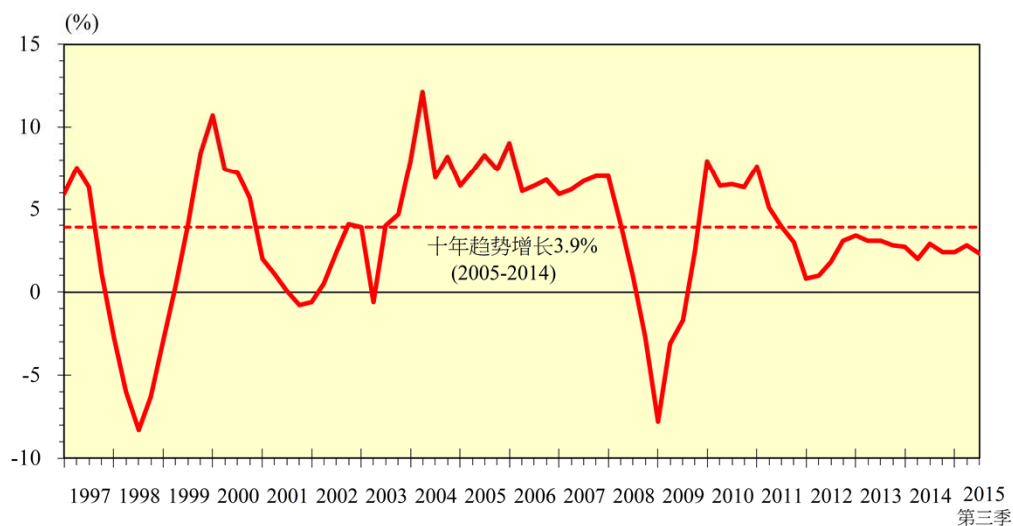
本地生产总值实质增长	首三季	2.5%
	第三季	2.3%
失业率	八月至十月	3.3%
基本消费物价通胀率	一月至十月	2.5%
	十月	2.3%

除失业率外，上列百分率表示与一年前同期比较的变动。

- 二零一五年首三季，香港经济录得温和增长，按年实质增幅为2.5%，与二零一四年全年的增长率相同。尽管外围环境严峻，但内部环节表现相对强韧，为整体经济提供缓冲。
- 劳工市场大致保持平稳，经季节性调整的失业率在二零一五年八月至十月维持在3.3%的低水平。基本通胀继续缓和趋势，二零一五年首十个月，基本通胀率平均为2.5%，较二零一四年的3.5%为低。

## 二零一五年首三季度经济录得温和增长

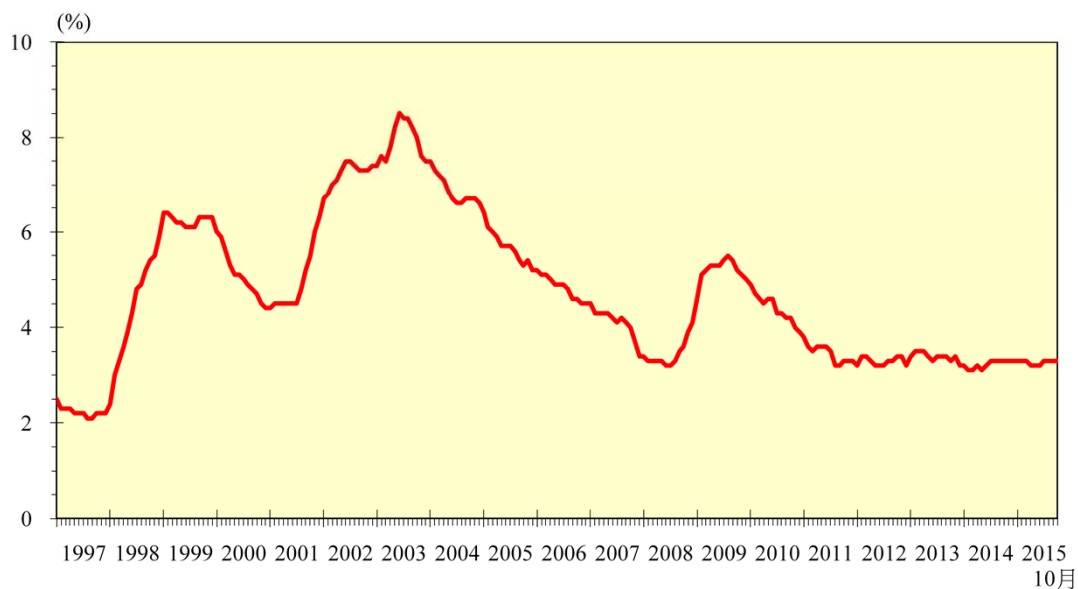
本地生产总值  
(与一年前同期比较的实质增减率)



- 今年第三季，香港经济按年增长2.3%，低于上一季2.8%的增幅，亦低于十年平均趋势增长。
- 今年以来，全球经济表现逊于预期。由于全球经济疲弱，第三季经济增长减速是区内普遍现象，这亦反映外部需求欠佳对香港经济的影响日益加深。
- 本地环节虽然相对较为稳定，但扩张步伐在第三季亦有所减慢。私人消费开支仍有稳健增长，投资开支在外围环境欠佳的背景下则明显转弱。

## 劳工市场大致保持平稳

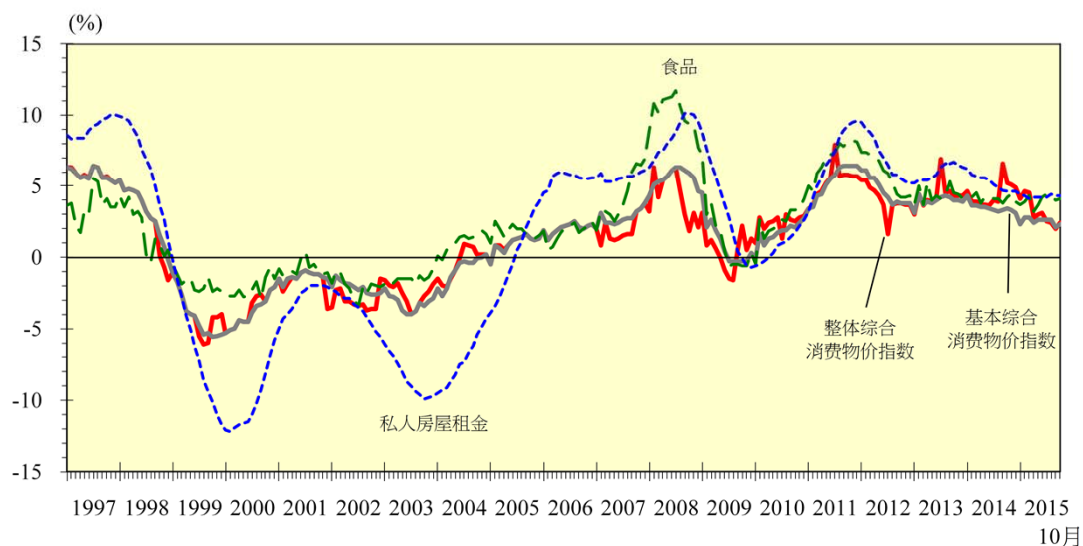
经季节性调整的失业率  
(截至当月月底的三个月期间)



- 尽管外围环境不稳，但在坚韧的内需支持下，劳工市场大致保持平稳。经季节性调整的失业率在二零一五年八月至十月维持在3.3%的低水平，足证本地劳工市场的调节力及灵活性。然而，访港旅游业放缓以及各种外围不利因素对劳工市场的潜在影响，须要密切关注。
- 住户收入在今年首九个月续见实质改善。法定最低工资水平自二零一五年五月起上调，非技术全职雇员(不包括外籍家庭佣工)的平均每月就业收入的实质增长近月也见加快。

## 通胀压力不大

综合消费物价指数  
(与一年前同期比较的增减率)



- 基本消费物价通胀继续趋缓，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个月的2.5%。
- 外围价格压力轻微，反映主要进口来源地通胀低企，国际商品及食品价格偏软。同时，由于工资及收入升势大体上平稳，加上新订楼宇租金在二零一四年大部分时间升幅缓和，其影响陆续浮现，本地价格压力也大致受控。

## 二零一五年最新预测

本地生产总值实质增长 2.4%

### 消费物价通胀

基本 2.5%

整体 3%

- 二零一五年，全球经济增长料会是二零零九年以来最慢，短期内有显著的下行风险。外围环境严峻，会继续制约香港出口的表现。
- 鉴于外部需求疲弱的影响将会持续，在未来一段时间，香港经济的主要增长动力将要依靠内需。就业及收入情况稳定，料会继续支持消费意欲；不过，美国正准备加息，全球经济前景亦有各种下行风险，对本地资产价格以至经济气氛都可能有负面影响，须密切留意。整体而言，二零一五年香港经济实质增长预测为2.4%。
- 价格方面，由于外围价格压力轻微，以及本地经济增长放缓，通胀的上行风险短期而言仍会受控。二零一五年全年的基本和整体消费物价通胀率预测分别为2.5%和3%。



## 经济不明朗因素

- 环球需求持续不济
- 美国利率正常化可能带来的冲击
- 本地资产市场大幅波动
- 世界多处地区地缘政局紧张
- 访港旅游业放缓

- 全球经济复苏步伐仍缓慢不稳，反映国际金融危机的后续影响仍未散去，需求积弱，金融市场加剧波动。亚洲经济体（包括内地经济），今年以来的出口及生产同告下滑，如情况恶化，将增加本地出口的下行压力。
- 环球金融市场在今年第三季出现大幅波动，正提醒我们美国未来利率正常化可能带来的冲击，尤其是全球经济低迷，境况将更严峻。新兴市场备受资金外流的打击。我们须保持警觉，留意事态发展，以及其对本地资产市场和经济前景的影响。
- 此外，访港旅游业放缓及其对就业创造的影响，同样值得关注。
- 凭着良好的经济基调，加上政府在过去数年推行多项宏观审慎措施，香港能够应付挑战，待外围环境改善，经济定能恢复动力。然而，我们仍须继续巩固自身的竞争优势，灵活把握发展的新机遇，特别是来自「一带一路」建设和国家「十三五」规划所带来的机会。

## 财政纪律

## 《基本法》清楚确立 财政可持续性的原则

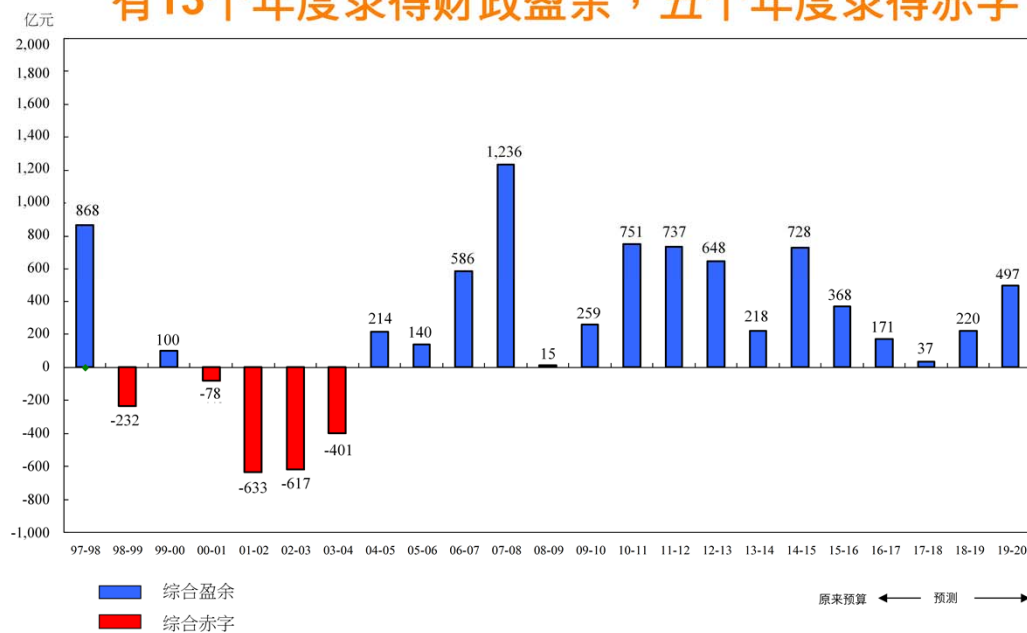
- 《基本法》第一百零七条
  - ……以量入为出为原则
  - ……力求收支平衡，避免赤字
  - ……与本地生产总值的增长率相适应

- 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：
  - (a) 量入为出；
  - (b) 力求收支平衡，避免赤字；以及
  - (c) 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。

## 财政纪律

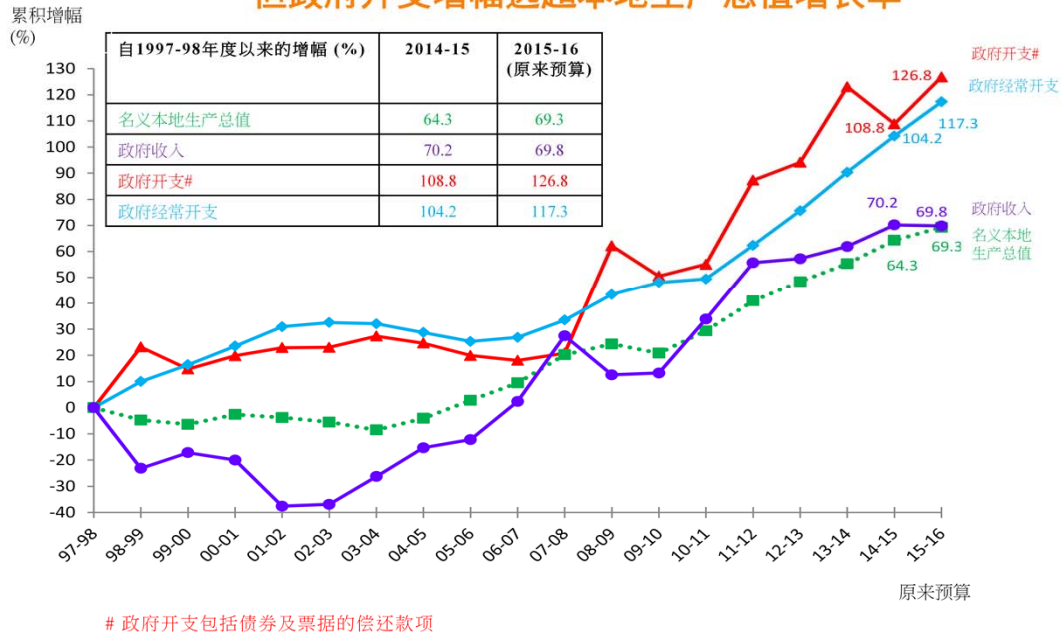
- 11 -

自一九九七／九八年度以来  
有13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13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，令财政储备大量消耗。

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



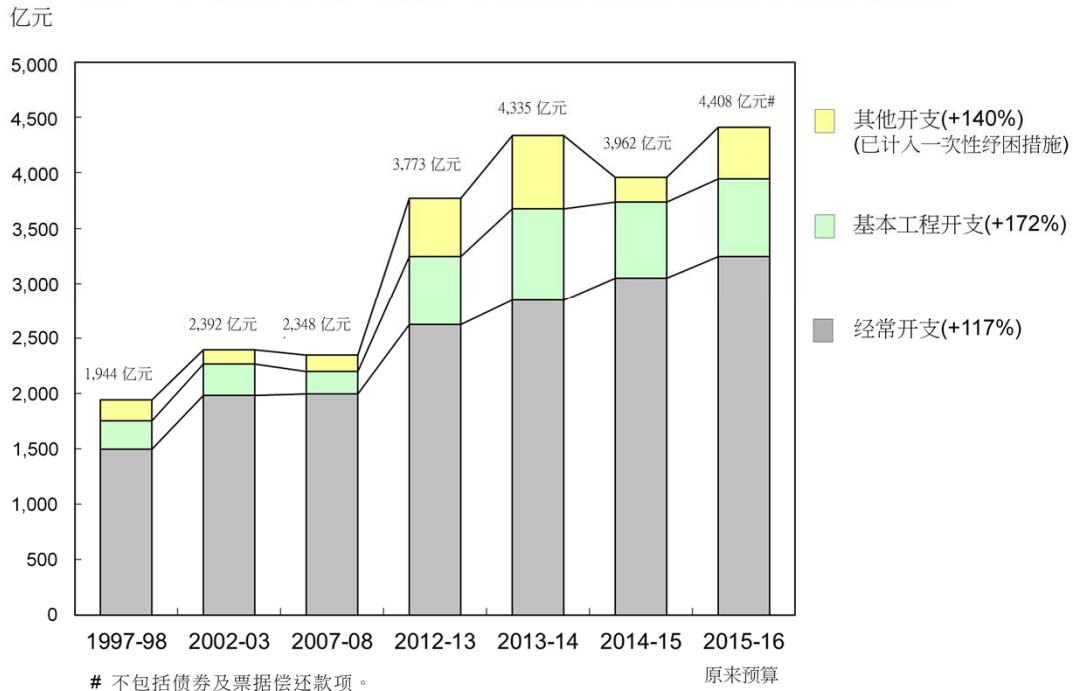
- 《基本法》订明财政预算须与本地生产总值的增长率相适应。
- 从一九九七／九八年度至今，本地生产总值增加约七成。
- 政府开支由一九九七／九八年度接近2,000亿元，增至二零一五／一六年度约4,400亿元，增幅超过一倍。
- 经常开支由一九九七／九八年度约1,500亿元，增至二零一五／一六年度约3,250亿元，增幅超过一倍。
- 政府收入自一九九七／九八年度以来的增长，与本地生产总值的增长大致相同。
- 政府显然有需要控制开支增长。

# 开支

开支

- 14 -

自一九九七／九八年度以来总开支增加127%

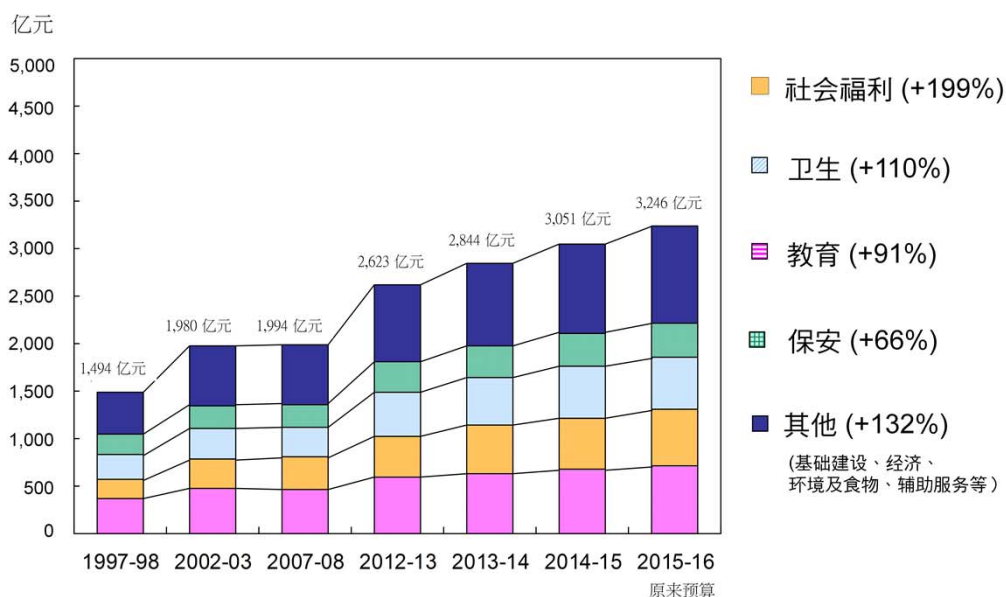


- 二零一五／一六年度政府总开支预计为 4,408 亿元，较二零一四／一五年度实际开支增加446亿元(或11.3%)，主要是由于经常开支拨款增加、用作支援医疗改革的100亿元拨款，以及推出一一次性纾困措施。与一九九七／九八年度比较，增幅逾一倍：

与一九九七／九八年度比较

- 经常开支 +117%
- 基本工程开支 +172%

自一九九七／九八年度以来经常开支增加117%



- 二零一五／一六年度的经常开支预计为3,246亿元，较二零一四／一五年度的实际开支增加195亿元(或 6.4%)，与一九九七／九八年度比较，增幅逾一倍。经常开支拨款的增幅，反映政府在改善民生方面的长远承担。

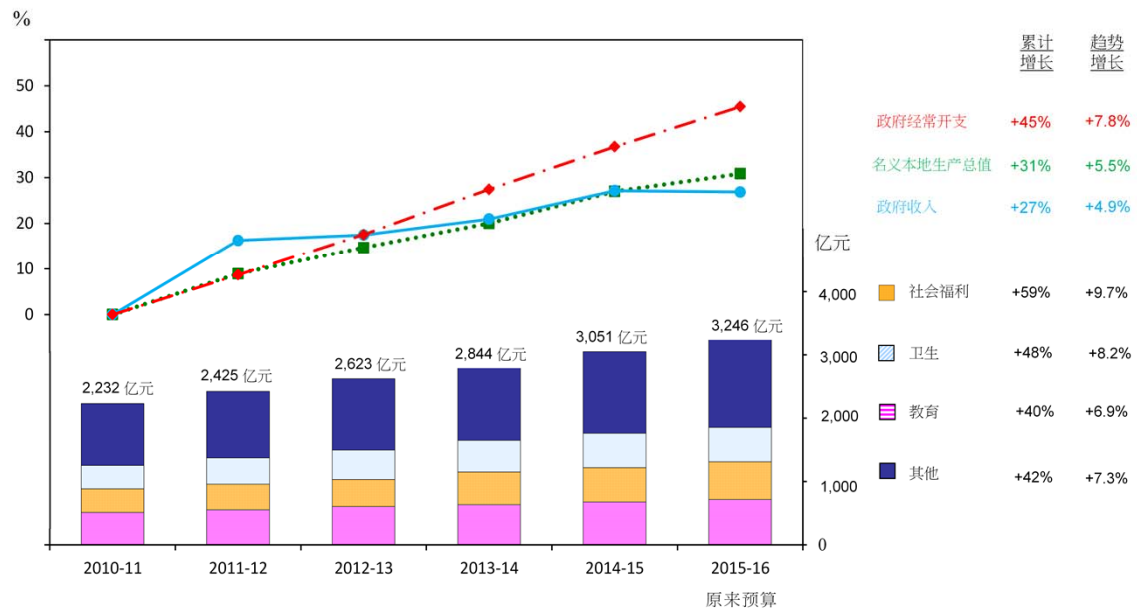
- 教育、社会福利和卫生方面的经常开支持续增加：

与一九九七／九八年度比较

➤ 教育	+91%
➤ 社会福利	+199%
综合社会保障援助计划	+121%
公共福利金计划	+333%
其他福利开支	+224%
➤ 卫生	+110%








### 政府经常开支与本地生产总值及收入增长



- 由二零一零／一一年度至二零一五／一六年度的累计增长及趋势增长如下：

	累计增长	趋势增长
政府经常开支	+45%	+7.8%
➤ 社会福利	+59%	+9.7%
➤ 卫生	+48%	+8.2%
➤ 教育	+40%	+6.9%
➤ 其他	+42%	+7.3%
名义本地生产总值	+31%	+5.5%
政府收入	+27%	+4.9%

## 近年推出的主要措施

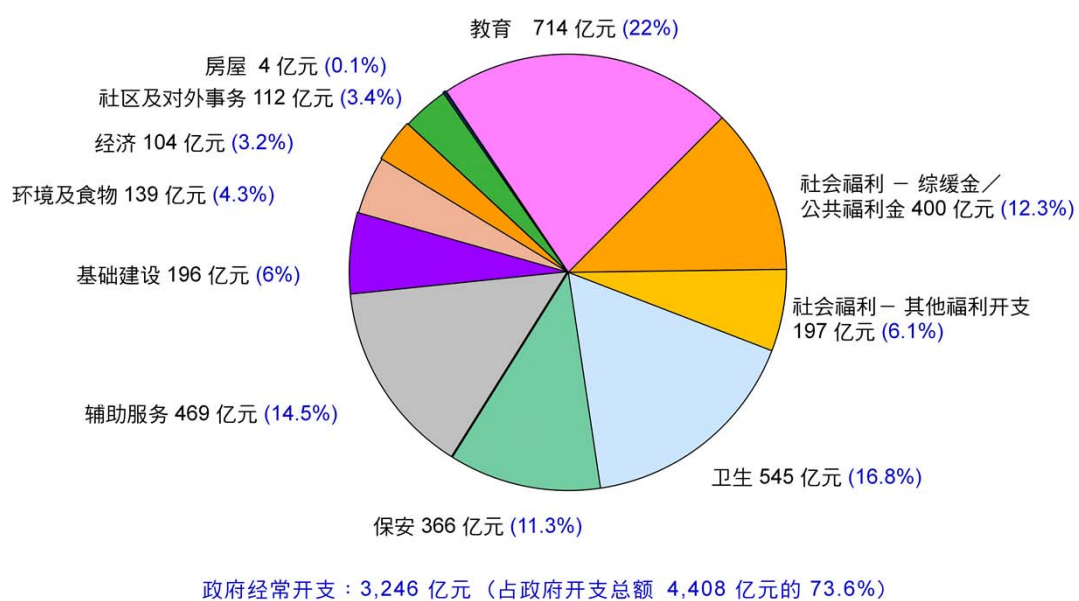
		二零一五/一六年度 拨款 (亿元)
	长者生活津贴	128
	低收入在职家庭津贴计划	31*
	由二零一二/一三学年起在大专界别推行新学制	11
	长者及合资格残疾人士公共交通票价优惠计划	9
	把长者医疗券计划转为恒常计划，并把每名合资格长者的长者医疗券金额由最初每年250元增加至2,000元	12^

\* 这项措施会在二零一六/一七年度推行。

^ 包括约4亿元的追加拨款。

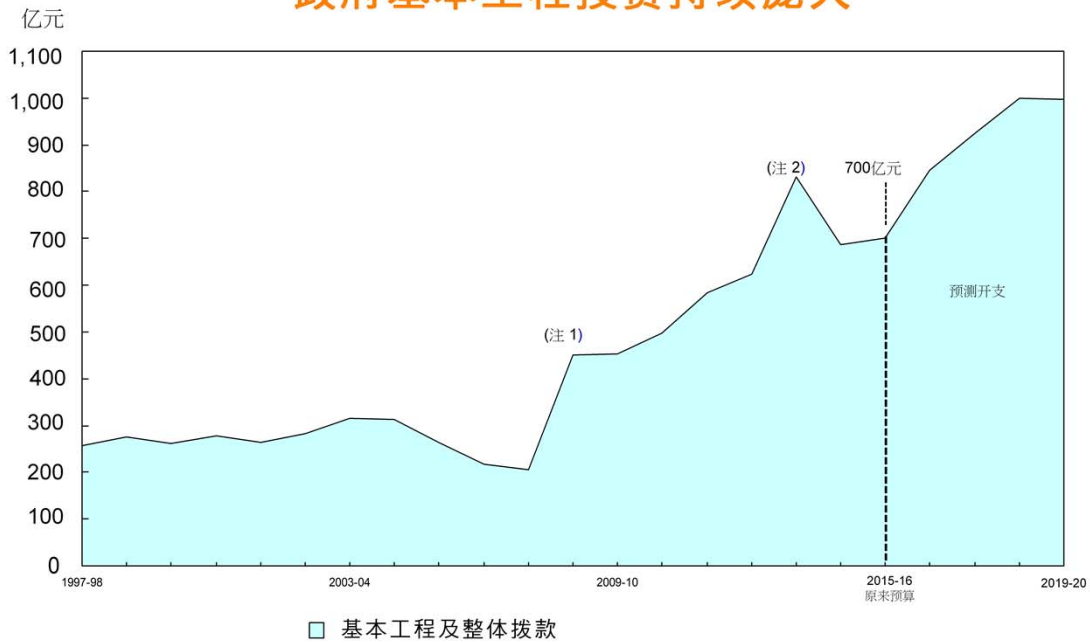
- 政府近年的开支增长绝不保守，充分反映政府对社会的长远承担。

## 二零一五／一六年度的经常开支



- 根据二零一五／一六年度的开支预算，教育(22%)、社会福利 (18.4%)及卫生(16.8%)的开支，合共占政府经常开支总额的 57.2%。

### 政府基本工程投资持续庞大



注 1：包括向西九文化区管理局提供的216亿元一次过拨款。  
 注 2：包括向医院管理局提供的130亿元一次过拨款。

- 二零一五／一六年度基本工程储备基金下的基本工程预算开支为700亿元（包括小型工程拨款89亿元）。二零一四／一五年度的实际开支(688亿元)与二零一五／一六年度的预算开支相若。
- 与一九九七／九八年度的实际开支比较，增幅约为172%。
- 很多大型工程正值建筑高峰期，未来数年，每年基本工程开支预计维持在逾700亿元的水平。

## 基本工程项目

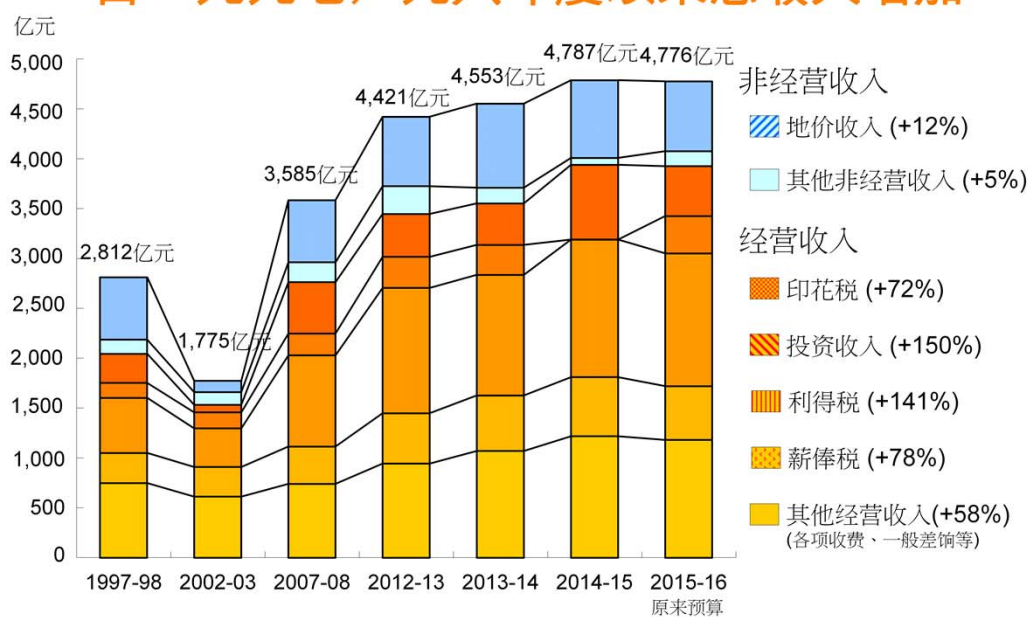
除了为改善运输通道和发展新增长地区而进行的策略性基建项目外，基本工程项目亦包括文化、教育、环境保护、医院、运动场馆及地区工程项目等。



- 现正进行的策略性基建项目：
  1. 港珠澳大桥
  2. 广深港高速铁路香港段
  3. 屯门至赤鱸角连接路及屯门西绕道
  4. 沙田至中环线
  5. 南港岛线(东段)
  6. 西九文化区
  7. 启德发展计划
  8. 深港共同开发落马洲河套区
- 其他工程项目包括：
  9. 卫生 – 例如天水围医院、香港儿童医院、重建仁济医院及翻修香港佛教医院
  10. 环境保护 – 例如在小蚝湾发展有机资源回收中心，以及在屯门环保园发展废电器电子产品处理及回收设施
  11. 教育 – 小学、中学及特殊学校工程
  12. 文娱、康乐及体育 – 例如沙田第24D区体育馆、屯门第14区(兆麟)政府综合大楼，以及东九文化中心

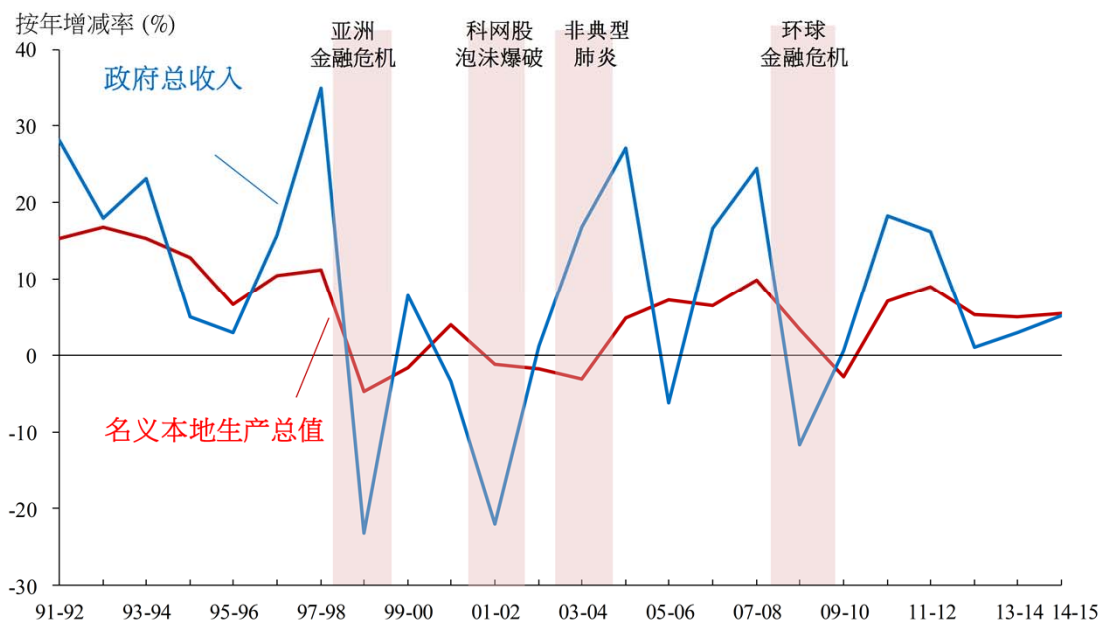
收入

## 自一九九七／九八年度以来总收入增加70%



- 利得税是政府最大的经营收入来源，总额介乎 377 亿元(一九九九／二零零零年度)与 1,378 亿元(二零一四／一五年度)之间。
- 薪俸税是第二或第三大的经营收入来源，总额介乎 248 亿元 (一九九九／二零零零年度)与 593 亿元(二零一四／一五年度)之间。
- 印花税收入介乎 75 亿元(二零零二／零三年度)与 748 亿元(二零一四／一五年度)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二零一五／一六年度期间，每年投资收入平均超过 330 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。

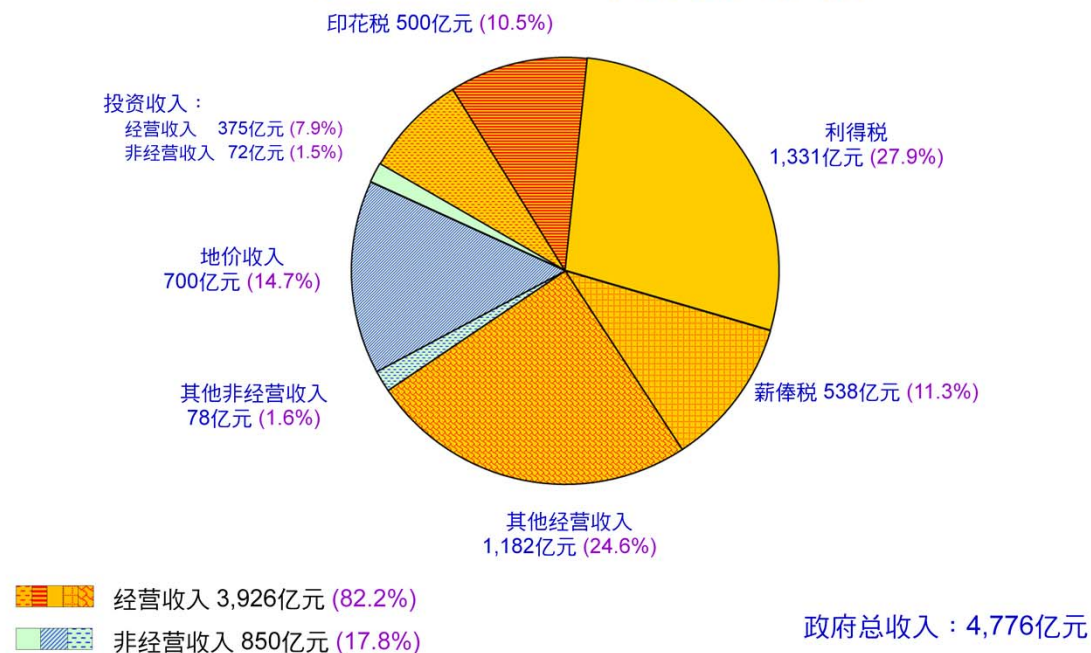
## 政府收入波动不定



- 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，合共占二零一四／一五年度政府总收入的73%。



## 二零一五／一六年度收入预算



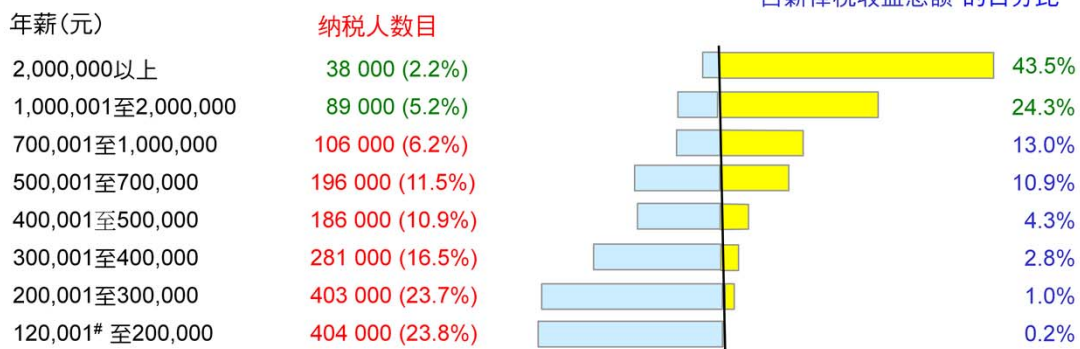
- 五个主要收入项目分别为利得稅(27.9%)、薪俸稅(11.3%)、印花稅(10.5%)、投資收入(主要来自財政儲備存放在外匯基金所得的回报) (9.4%)，以及地價收入(14.7%)，合共占政府總收入的 73.8%。

只有**46%**的工作人口缴纳薪俸税  
当中纳税最多的**5%**人士所缴税款占薪俸税总额约**60%**

## 薪俸税

2013-14 (课税年度)

纳税人总数：1 703 000<sup>^</sup>



<sup>^</sup> 在 3 730 000 工作人口中，2 027 000 人无须缴纳薪俸税

\* 实施一次过减税 10,000 元措施后

<sup>#</sup> 2013-14 课税年度的个人免税额为120, 000元

- 在二零一三／一四课税年度，本港有 373 万工作人口，当中约 203 万人 (工作人口的 54%) 无须缴纳薪俸税。
- 在 170 万名缴纳薪俸税的人士中，纳税最多的 5% (约 85 000人) 所缴纳的税款占薪俸税收入的 60%。

只有 9% 的注册公司缴纳利得税  
当中纳税最多的 5% 公司所缴税款占利得税总额约 85%

## 利得税

2013-14 (课税年度)

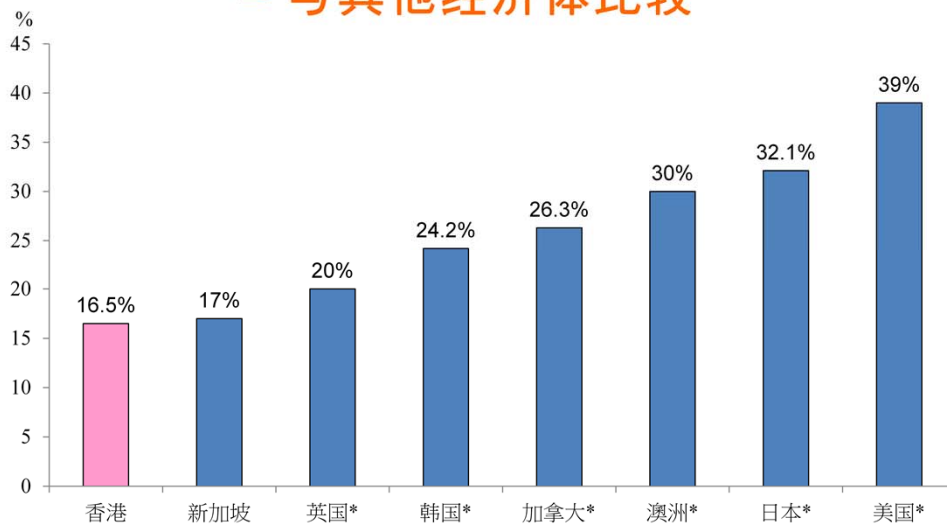
应评税利润(元)	公司数目 <sup>^</sup>	占利得税收益总额*的百分比
100,000,000以上	900 (0.9%)	65.1%
50,000,001至100,000,000	800 (0.8%)	7.6%
30,000,001至50,000,000	900 (0.9%)	4.9%
20,000,001至30,000,000	1 200 (1.2%)	4.0%
10,000,001至20,000,000	2 900 (3.0%)	5.5%
7,500,001至10,000,000	1 600 (1.6%)	2.0%
5,000,001至7,500,000	2 800 (2.8%)	2.4%
3,000,001至5,000,000	4 700 (4.8%)	2.5%
2,000,001至3,000,000	4 600 (4.7%)	1.6%
1,000,001至2,000,000	10 100 (10.2%)	2.0%
500,001至1,000,000	11 900 (12.1%)	1.2%
1至500,000	56 100 (57.0%)	1.2%

<sup>^</sup> 注册公司总数：1 084 000，其中 98 500 (9%) 缴纳利得税

\* 实施一次过减税 10,000 元措施前

- 在二零一三／一四课税年度，纳税最多的 5% 注册公司 (约 4 900 家) 所缴纳的税款约占政府利得税收入的 85%。无须缴纳利得税的注册公司约有 985 500 家 (占注册公司总数约 91%)。

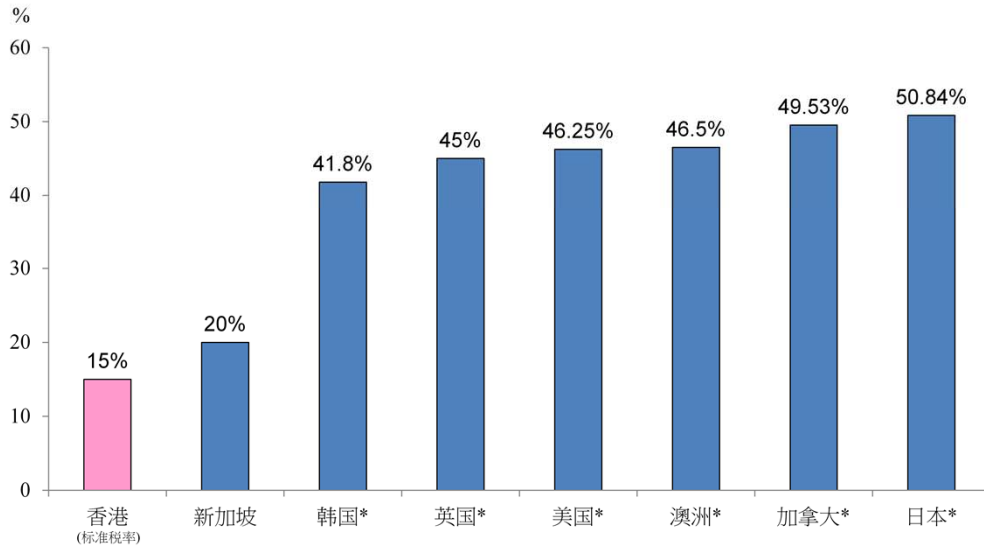
### 利得税率 - 与其他经济体比较



\*资料来源：经济合作及发展组织统计数字

- 香港奉行简单低税制。本港的公司利得税率划一为 16.5%，属全球最低之列。

### 薪俸税率（「最高法定个人入息税率」） — 与其他经济体比较



\*资料来源：经济合作及发展组织统计数字

- 本港的薪俸税率情况也相同，现时上限为标准税率15%。

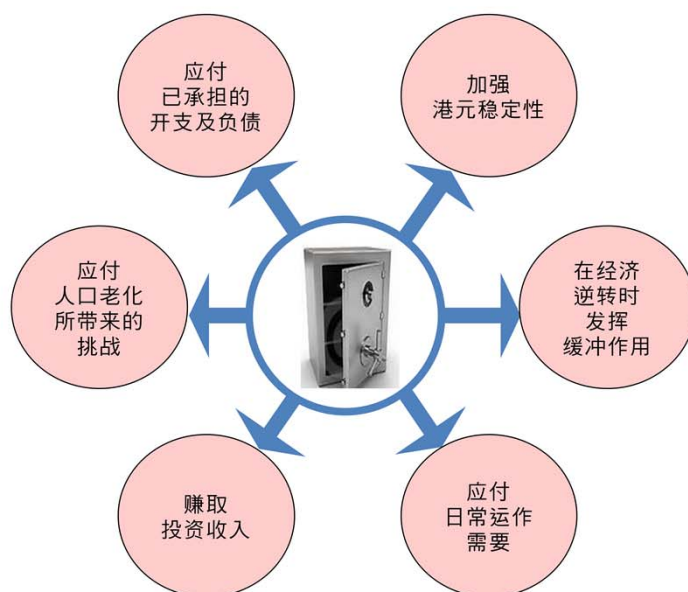
## 财政储备

「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)	2014-15 实际
政府一般收入账目	478,856
具有指定用途的基金	129,928
基本工程储备基金	76,362
资本投资基金	1,443
公务员退休金储备基金	27,029
赈灾基金	15
创新及科技基金	987
贷款基金	2,472
奖券基金	21,620
土地基金	219,730
总计	828,514

- 「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(包括逾 3,000 亿元的基本工程承担额) 和负债(例如公职人员的退休金，在二零一四年三月三十一日的现值为 7,472 亿元)。

## 「财政储备」具备多项功能



- 财政储备有助加强港元的稳定性。在二零一五年三月底，财政储备占外汇基金资产总值的四分之一。



## 长远的财政挑战

## 未来的挑战

- 人口老化
- 经济增长放缓
- 政府收入有所限制
- 公共开支需求持续

- 展望未来，我们必须居安思危。

## 长远财政可持续性

- 政府的财政状况在中短期仍然稳健
- 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收入的增长，结构性赤字不出十年或二十年便会出现
- 需要采取果断及有效的财政措施

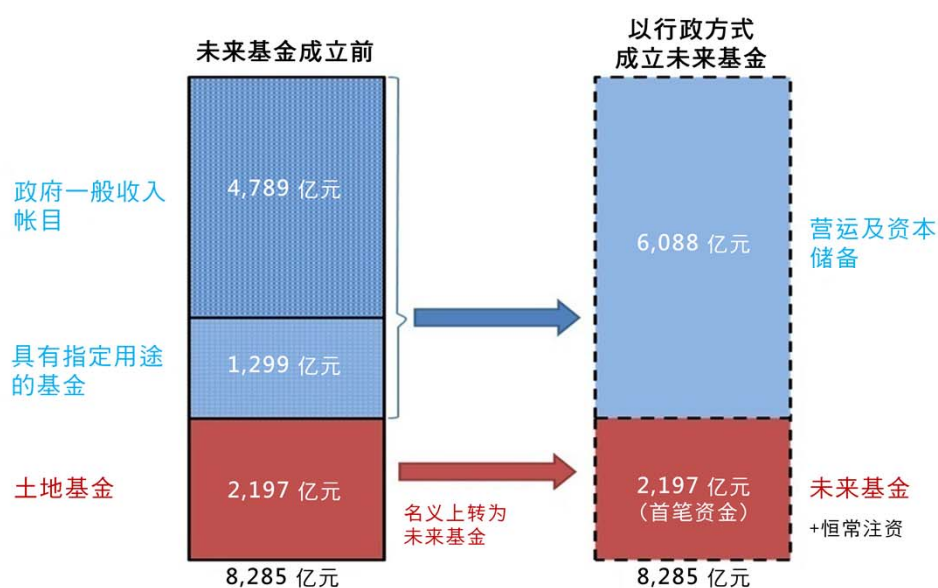
- 「长远财政计划工作小组」在二零一四年三月初发表报告，为香港的财政可持续性提供科学和客观的依据。
- 工作小组指出，随着人口老化，经济增长放缓，如果政府开支增长持续超越经济和收入的增长，结构性赤字在所难免。

## 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「未来基金」
- 加强政府资产管理

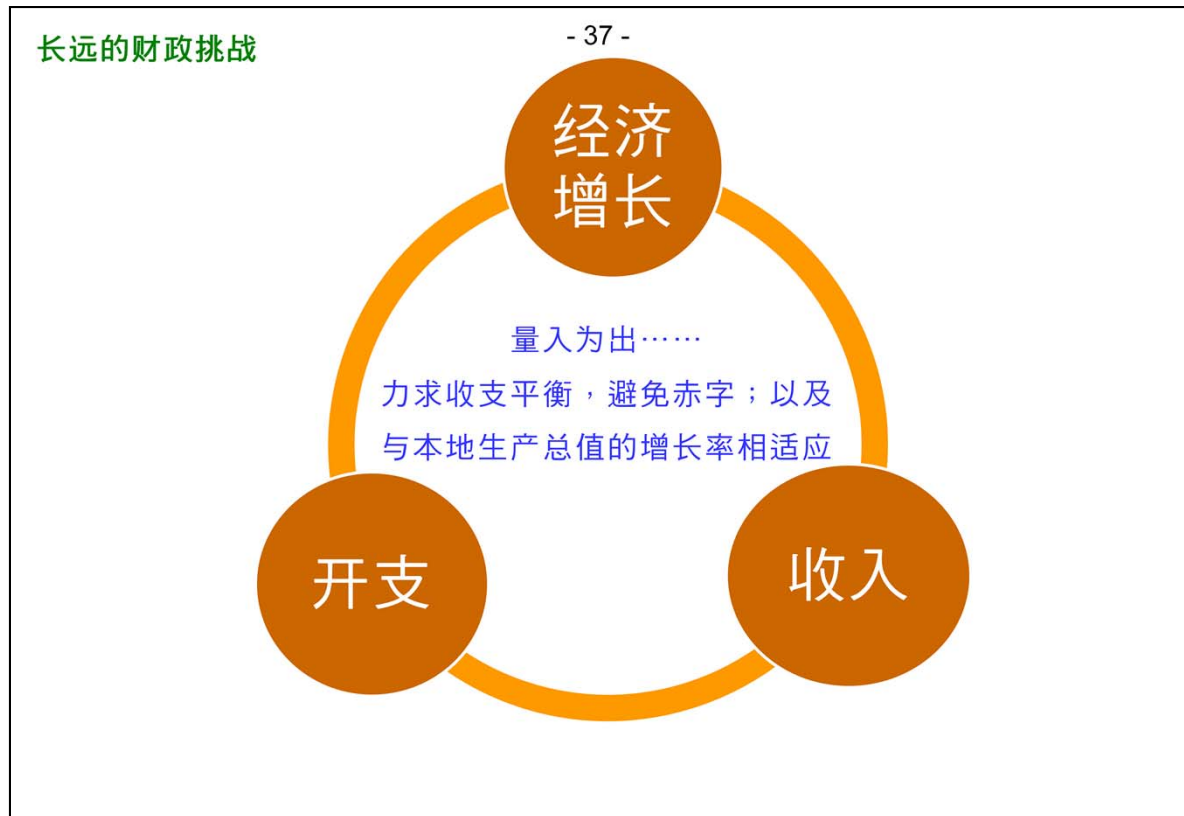
- 如要解决预期的结构性赤字问题，或减低发生问题的机会，政府除了继续推动本港经济发展外，还须更加积极地控制开支增长、保障收入，同时要未雨绸缪，设立储蓄计划，以及加强政府资产管理。
- 二零一五至一六财政年度《政府财政预算案》公布政府将于今年设立「未来基金」，作为长期储蓄，透过长线投资，争取更高回报。

### 设立「未来基金」



注：截至二零一五年三月底的财政储备结余

- 「未来基金」会透过行政途径于财政储备中设立名义帐目，并以2,197亿元的土地基金作为「首笔资金」，另每年把约25%至33%的财政盈余转拨至「未来基金」作为恒常注资。政府会因应每年的财政状况和社会需要，灵活调整注资的数额。
- 「未来基金」仍会是财政储备的组成部分。至于「未来基金」以外的其他财政储备，将称为「营运及资本储备」。



- 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