

二零一七至一八年度
財政預算案
諮詢

二零一七年一月

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	29-32
VI.	長遠的財政挑戰	33-41

經濟狀況

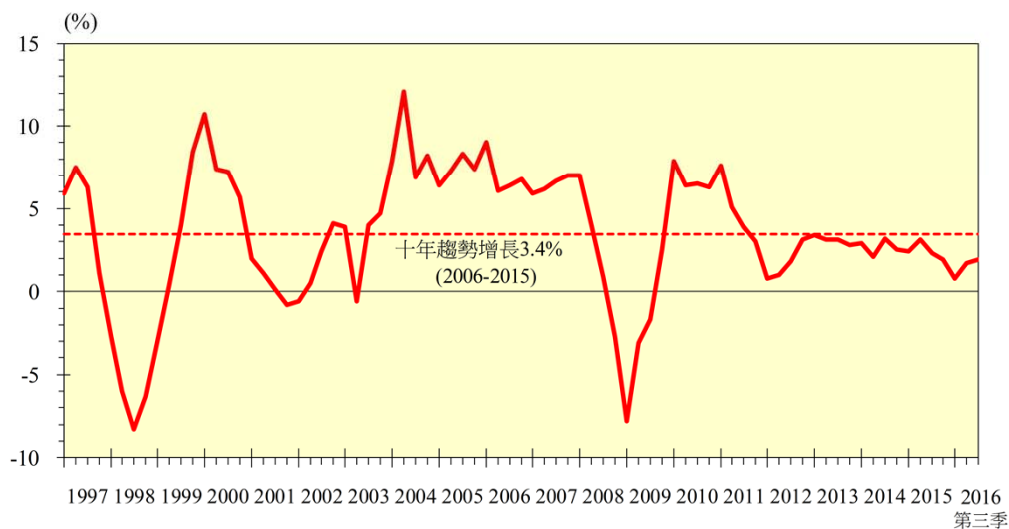
二零一六年經濟指標

本地生產總值實質增長	首三季	1.4%
	第三季	1.9%
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	2.3%
	十一月	2.1%

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

- 二零一六年首三季，香港經濟錄得溫和增長，按年實質增幅為1.4%。隨着外圍環境回穩，香港經濟自第二季有相對改善，增長步伐於第三季進一步加快。
- 勞工市場繼續處於全民就業狀態。經季節性調整的失業率在二零一六年九月至十一月微跌至3.3%。基本通脹進一步回落，二零一六年首十一個月，平均為2.3%，較二零一五年的2.5%和二零一四年的3.5%為低。

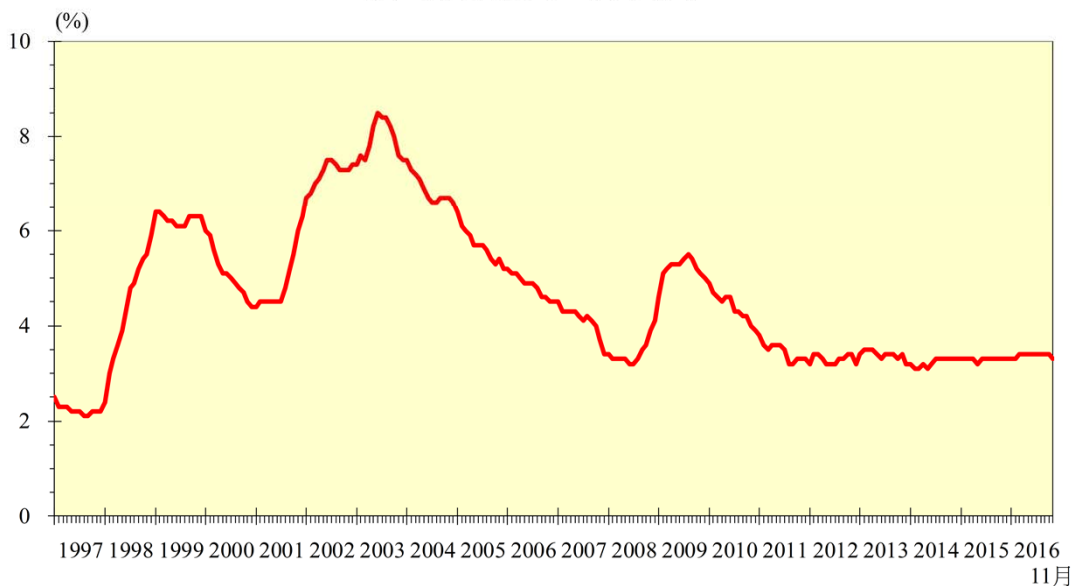
經濟增長在二零一六年第三季輕微加快

本地生產總值
(與一年前同期比較的實質增減率)

- 二零一六年第三季，經濟增長進一步提速，按年增長為1.9%，惟仍低於十年平均趨勢增長。
- 隨着早前困擾環球經濟的嚴峻風險略為減退，亞洲出口得以普遍回穩。香港整體貨物出口在第三季續有增長，近期表現繼續靠穩，而服務輸出的跌勢亦顯著減慢。
- 同期，內部需求明顯轉強。就業及收入平穩向好，帶動私人消費開支在第三季重拾一些增長動力。投資開支則連續四個季度下滑後強勁反彈。

勞工市場保持平穩

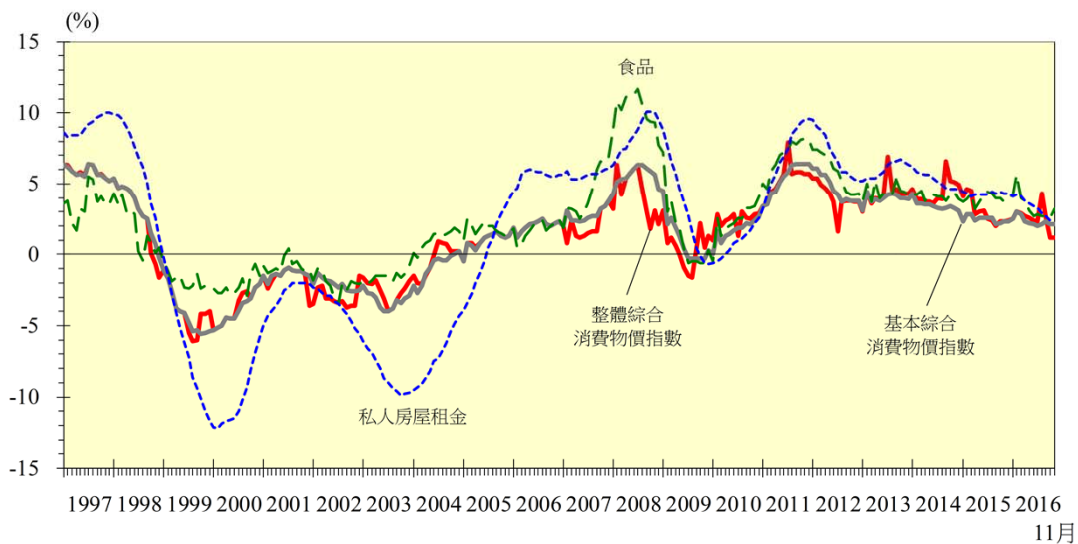
經季節性調整的失業率
(截至當月月底的三個月期間)



- 勞工市場仍然相當強韌。二零一六年九月至十一月，經季節性調整的失業率微跌至3.3%。總就業人數續見溫和增長，惟與貿易及消費相關行業的勞工需求依然疲軟。
- 就業收入持續改善。二零一六年首九個月，基層勞工的平均每月就業收入繼續錄得實質增長。

基本通脹進一步緩和

綜合消費物價指數
(與一年前同期比較的增減率)



- 基本通脹率在年初因天氣惡劣而短暫上升，隨後已逐步回落，十一月為2.1%，主要是由於租金成本及基本食品價格的按年升幅緩和所致。此外，基本消費物價指數的其他主要組成項目的價格壓力亦大致溫和。

二零一六年最新預測

本地生產總值實質增長 1.5%

消費物價通脹

基本 2.3%

整體 2.4%

- 環球經濟在最近維持溫和增長，為亞洲貿易以至香港出口帶來支持。本地方面，全民就業、市民收入狀況良好，都是支撐消費增長的重要基本因素。同時，基建工程全速進行，加上私人建造活動穩健增長，也應為整體經濟增長提供動力。
- 考慮到二零一六年首三季的實際增長數字，加上第四季亦可望進一步溫和增長，二零一六年的經濟增長預測為1.5%。
- 物價方面，由於環球通脹普遍低企，以及本地成本壓力溫和，通脹壓力在短期內應會繼續受控，二零一六年全年的基本和整體消費物價通脹率預測分別為2.3%及2.4%。

經濟不明朗因素

- 部份主要先進經濟體及新興市場復蘇脆弱未穩
- 美國利率正常化的步伐，主要中央銀行政策分歧
- 美國大選後經濟形勢及政策方向
- 英國「脫歐」仍在演變；歐洲政局發展
- 各地區地緣政治局勢緊張
- 訪港旅遊業狀況

- 歐元區和日本的經濟復蘇受制於根深柢固的結構性問題，而巴西和俄羅斯等新興市場仍然疲弱。此外，美國加息的步伐仍未明朗，加上其他主要央行不同的政策措施，或會令資金流向急速變化，令國際金融市場更加波動，對基調較弱的新興市場經濟體構成威脅。
- 市場關注美國大選後美國的經濟形勢，以及新政府的政策取向。由於美國在全球貿易和金融領域有舉足輕重的地位，其可能衍生的影響深遠。美國經濟繼續向好，對全球以至亞洲和香港的經濟前景都至為重要。
- 目前英國「脫歐」對本港經濟的直接影響應該不大。不過，事件仍在發展中，而歐洲今年亦會有多個重要的選舉，環球經濟金融形勢再受衝擊的可能性仍不能排除。
- 主要先進經濟體的需求持續不振，凸顯與亞洲經濟伙伴(尤其是內地)建立更緊密聯繫，以及把握「一帶一路」策略所帶來的龐大商機的重要。

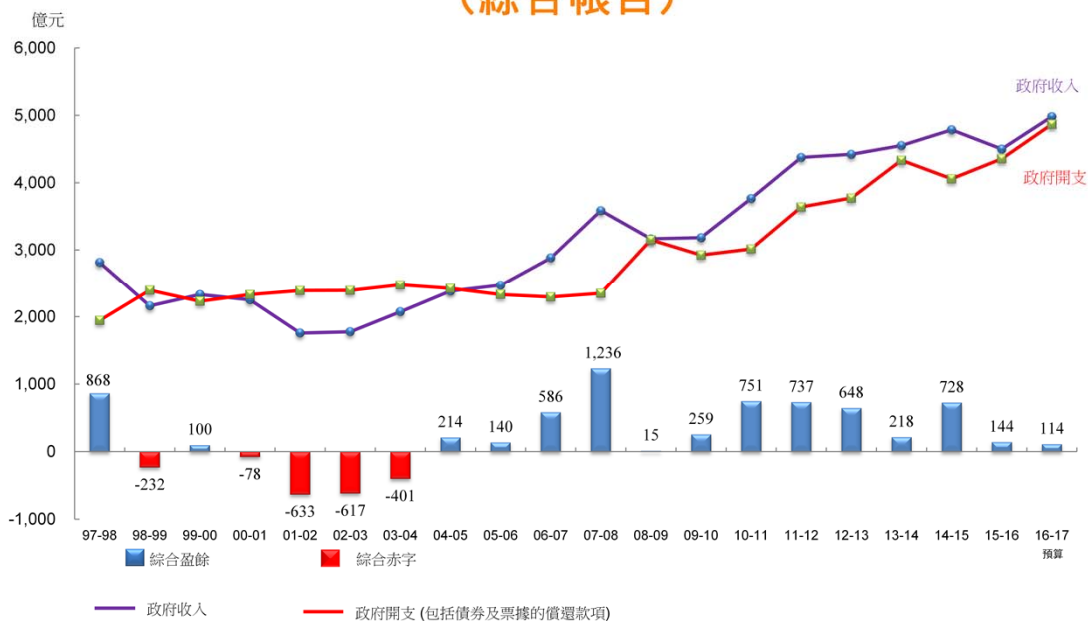
財政紀律

《基本法》訂明的財政紀律

- 《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

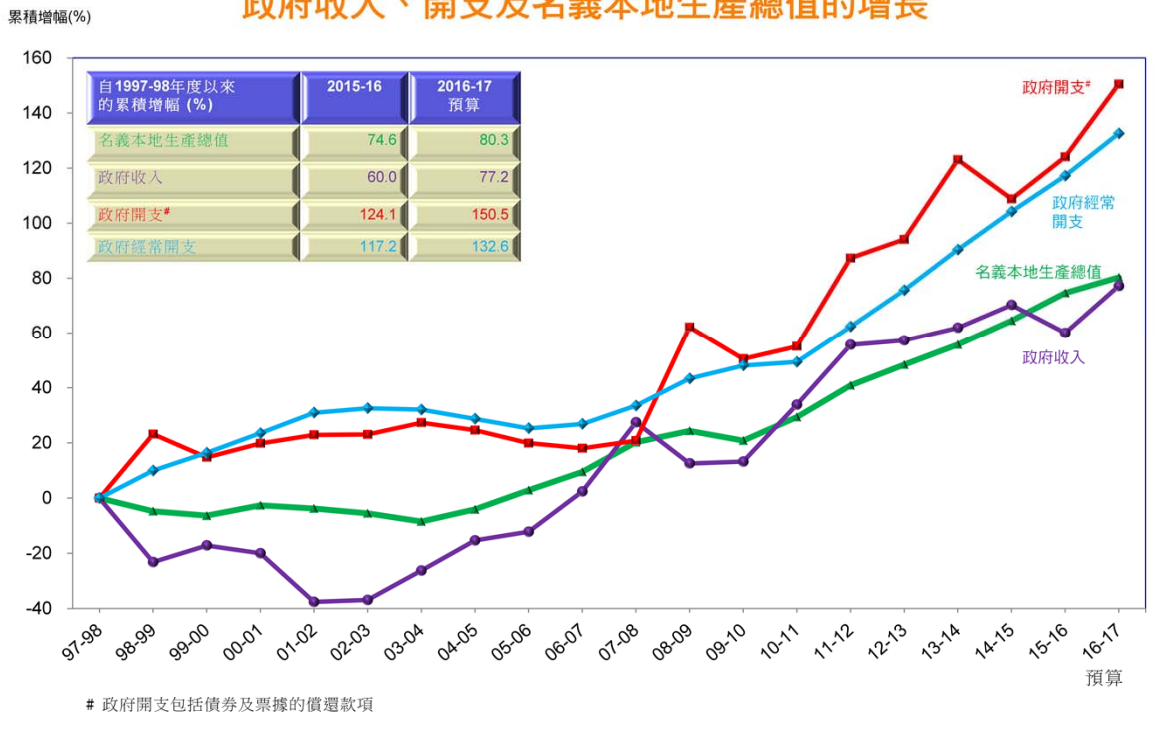
- 香港特區政府一向恪守審慎理財的原則。根據《基本法》，財政預算須：
 - (a) 量入為出；
 - (b) 力求收支平衡，避免赤字；以及
 - (c) 與本地生產總值的增長率相適應。
- 我們必須遵守《基本法》第一百零七條所述的三點。
- 堅守這些原則，對維持本港經濟的健康發展及本港和國際投資者的信心至為重要。

自一九九七／九八年度以來的財務摘要
(綜合帳目)



- 《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，有14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。

政府收入、開支及名義本地生產總值的增長



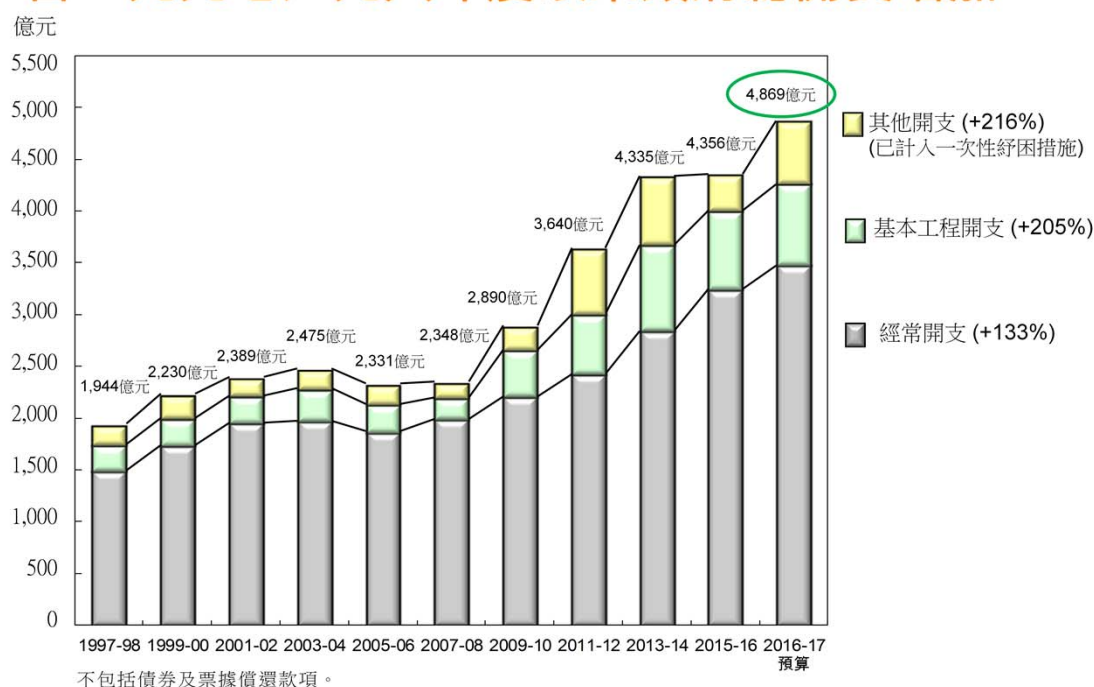
- 《基本法》訂明財政預算須與本地生產總值的增長率相適應。
- 自一九九七／九八年度起，計至二零一五／一六年度完結時，本地生產總值增加了75%。
- 政府開支增加了124%，由一九九七／九八年度的1,940億元，增至二零一五／一六年度の4,360億元。
- 經常開支上升了117%，由一九九七／九八年度的1,490億元，增至二零一五／一六年度の3,250億元。
- 政府收入與本地生產總值的增幅大致相同：現金收付制帳目顯示，政府收入由一九九七／九八年度的2,810億元，增至二零一五／一六年度の4,500億元，增幅為60%；如計及因實施預算案所提紓困措施而減少的收入，以及房屋儲備金的撥備，增幅則為82%。
- 政府顯然有需要控制開支增長。

開支

開支

- 14 -

自一九九七／九八年度以來政府總開支增加151%



- 二零一六／一七年度政府總開支預計達4,869億元，較二零一五／一六年度實際開支增加513億元(或11.8%)，主要是由於經常開支和基本工程開支的撥款增加。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

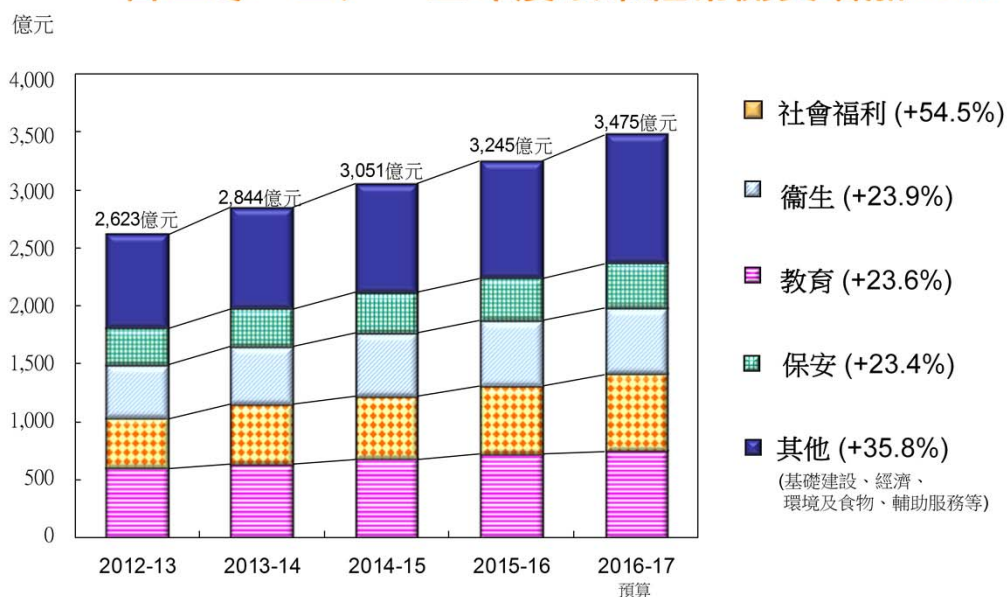
- 基本工程開支 +205%
- 經常開支 +133%

- 由於財務委員會批准在二零一五／一六年度向醫院管理局撥款100億元作為基金以推行公私營協作措施，為免重複計算，二零一六／一七年度的原來預算須下調100億元。經調整後，二零一六／一七年度的政府開支應為4,769億元。

與一九九七／九八年度比較

- 政府總開支 +145%
- 其他開支 +164%

自二零一二／一三年度以來經常開支增加32%



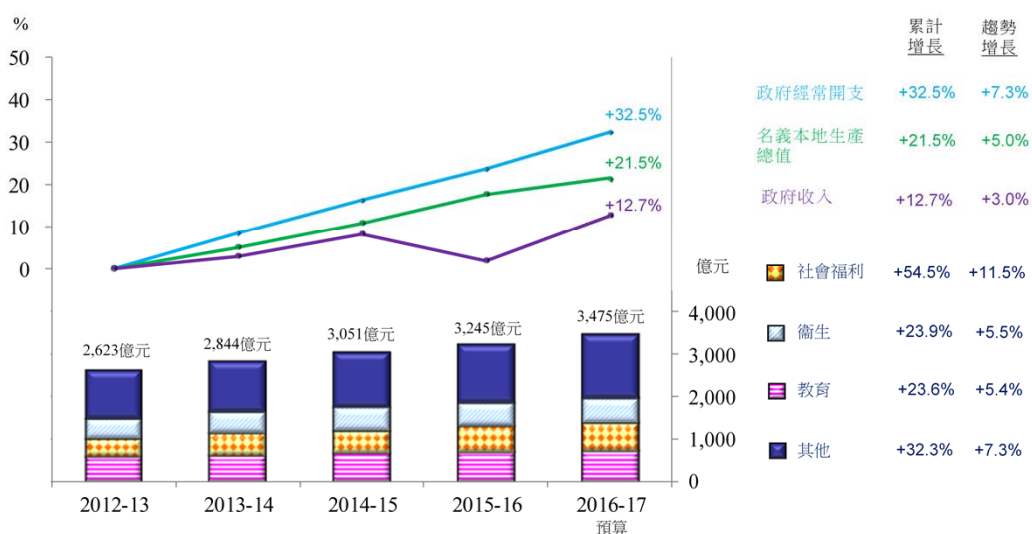
- 二零一六／一七年度的經常開支預計達3,475億元，較二零一五／一六年度實際開支增加230億元(或7.1%)，自二零一二／一三年度起，以7.3%的趨勢增長率穩步上升。經常開支撥款的增幅，反映政府在改善民生方面的長遠承擔。

- 社會福利、衛生和教育方面的經常開支持續增加：

與二零一二／一三年度比較

- 社會福利 +54.5%
 - 綜合社會保障援助計劃 +14.5%
 - 公共福利金計劃 +110.7%
 - 其他福利開支 +68.2%
- 衛生 +23.9%
- 教育 +23.6%

政府經常開支與本地生產總值及收入增長



- 二零一二／一三至二零一六／一七年度預算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	+32.5%	+7.3%
➤ 社會福利	+54.5%	+11.5%
➤ 衛生	+23.9%	+5.5%
➤ 教育	+23.6%	+5.4%
➤ 其他	+32.3%	+7.3%
名義本地生產總值	+21.5%	+5.0%
政府收入	+12.7%	+3.0%

近年推出的主要措施

二零一六／一七年度
撥款(億元)

長者生活津貼

135



低收入在職家庭津貼計劃

29



長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃

11



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每年250元增加至2,000元

13[^]

[^] 不包括一筆為數3.8億元的款項。該筆款項納入二零一六／一七年度預算內，是長者醫療券計劃二零一五／一六年度之遞延付款。

- 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。

	二零零九／一零年度	二零一二／一三年度	二零一三／一四年度	二零一六／一七年度	自實施以來的平均增長率
	(實施年份)				
長者生活津貼*			111億元	135億元	每年 7%
低收入在職家庭津貼計劃				29億元	— (二零一六／一七年度首次實施)
二元交通優惠計劃		2億元		11億元	每年 113%
長者醫療券計劃 [‡]	4,900萬元 [#]			13億元 [^]	每年 365%

* 不包括二零一二年十二月至二零一三年三月期間的補發款項。

[#] 在二零零九年一月實施。二零零九年一月至三月(三個月)的實際開支為700萬元。

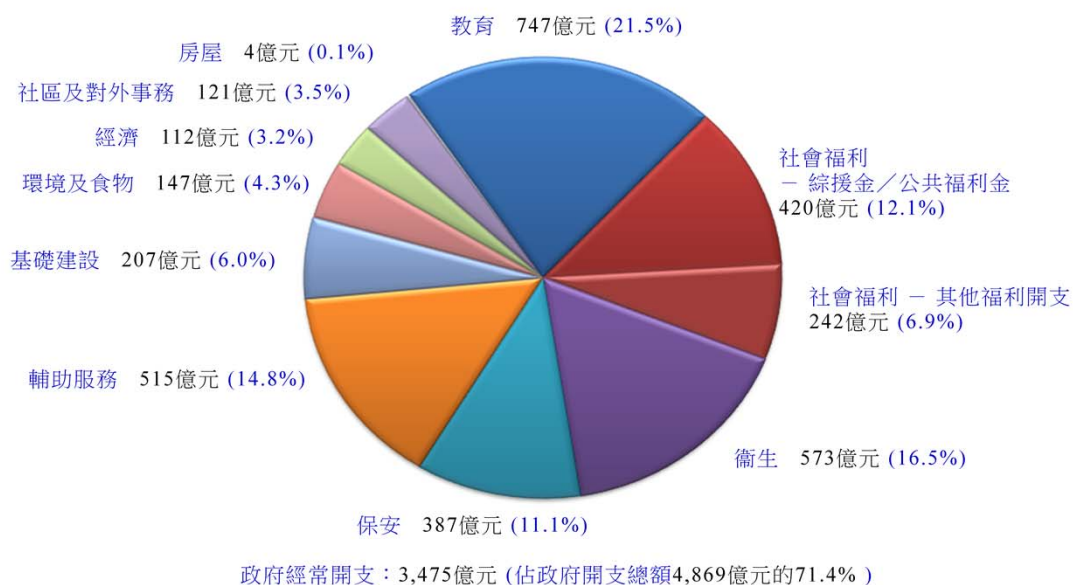
[^] 不包括一筆為數3.8億元的款項。該筆款項納入二零一六／一七年度預算內，是長者醫療券計劃二零一五／一六年度之遞延付款。

[‡] 長者醫療券計劃的醫療券金額由250元增至2,000元，詳情如下：

首次實施時250元	二零零九年一月(二零零八／零九年度)
250元 → 500元	二零一二年一月(二零一一／一二年度)
500元 → 1,000元	二零一三年一月(二零一二／一三年度)
1,000元 → 2,000元	二零一四年六月(二零一四／一五年度)

開支

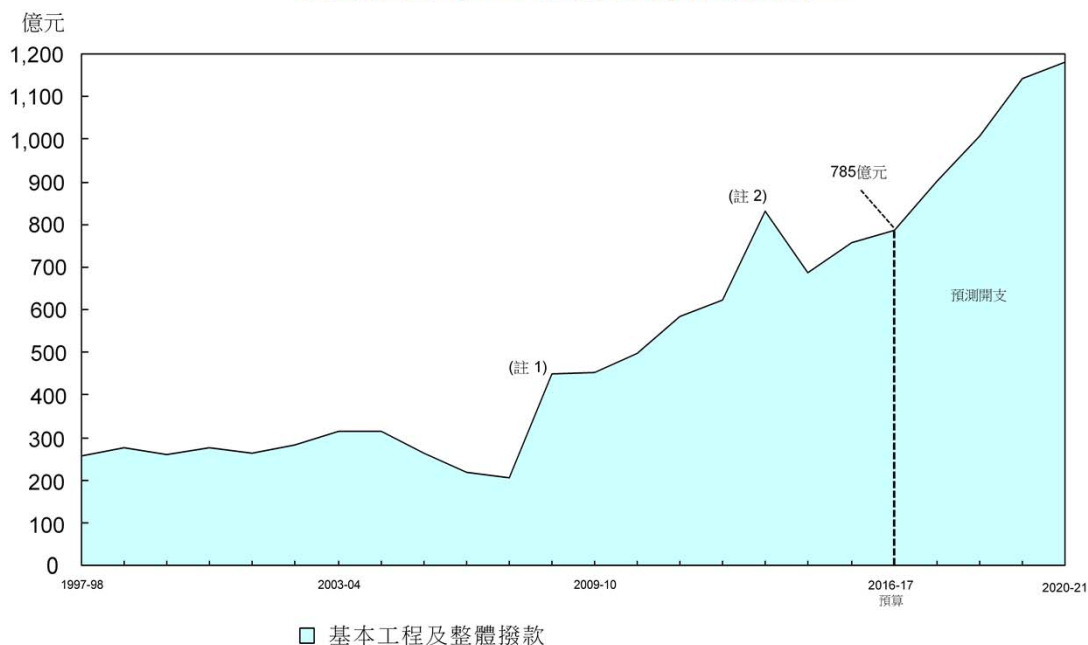
二零一六／一七年度的經常開支



- 根據二零一六／一七年度的開支預算，教育(21.5%)、社會福利(19%)及衛生(16.5%)的開支，合共佔政府經常開支總額的57%。

開支

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。

- 二零一六／一七年度基本工程儲備基金下的基本工程預算開支為785億元(包括小型工程撥款91億元)，較二零一五／一六年度的實際開支增加約3.6%。二零一五／一六年度的實際開支(758億元)較二零一四／一五年度的實際開支(688億元)增加約10%。
- 與一九九七／九八年度的實際開支(257億元)比較，增幅約為205%。
- 很多大型工程正值建築高峰期，未來數年，每年基本工程開支預計維持在高水平。

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專案：

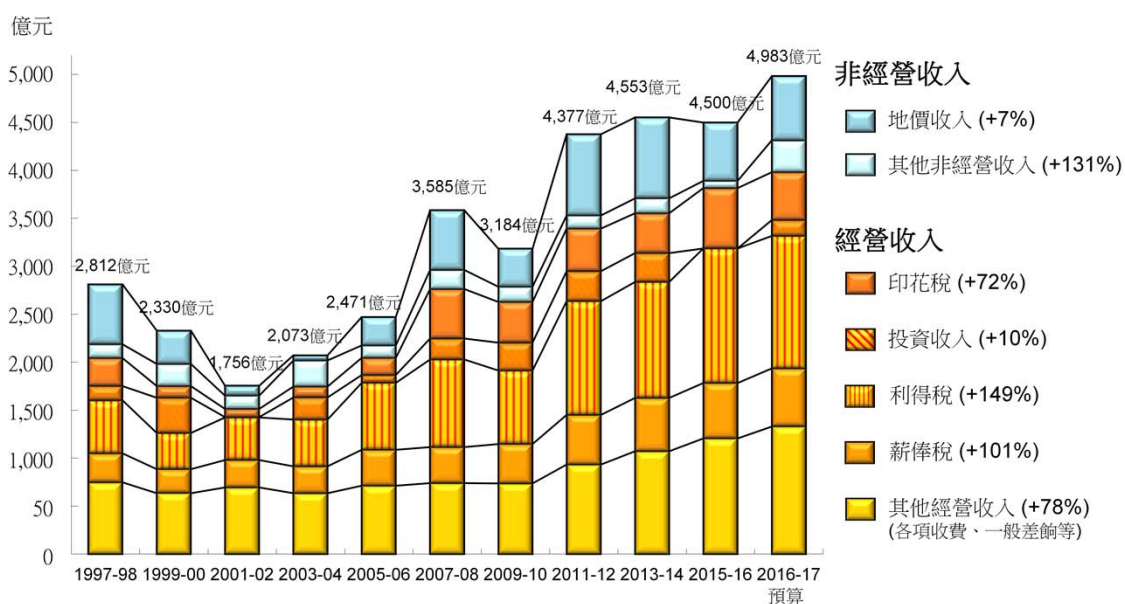
1. 港珠澳大橋
2. 廣深港高速鐵路香港段
3. 屯門至赤鱸角連接路及屯門西繞道
4. 沙田至中環線
5. 南港島線 (東段)
6. 西九龍文化區
7. 啟德發展計劃

- 其他工程項目包括：

8. 衛生 – 例如重建廣華醫院及葵涌醫院，擴建靈實醫院，屯門醫院手術室大樓擴建計劃及香港佛教醫院翻修工程
9. 環境保護 – 例如在小蠔灣發展有機資源回收中心及屯門環保園的廢電器電子產品處理及回收設施
10. 教育 – 小學、中學及特殊學校工程
11. 文娛、康樂及體育 – 例如觀塘彩榮路體育館、大埔第1區體育館、社區會堂及足球場及東九文化中心

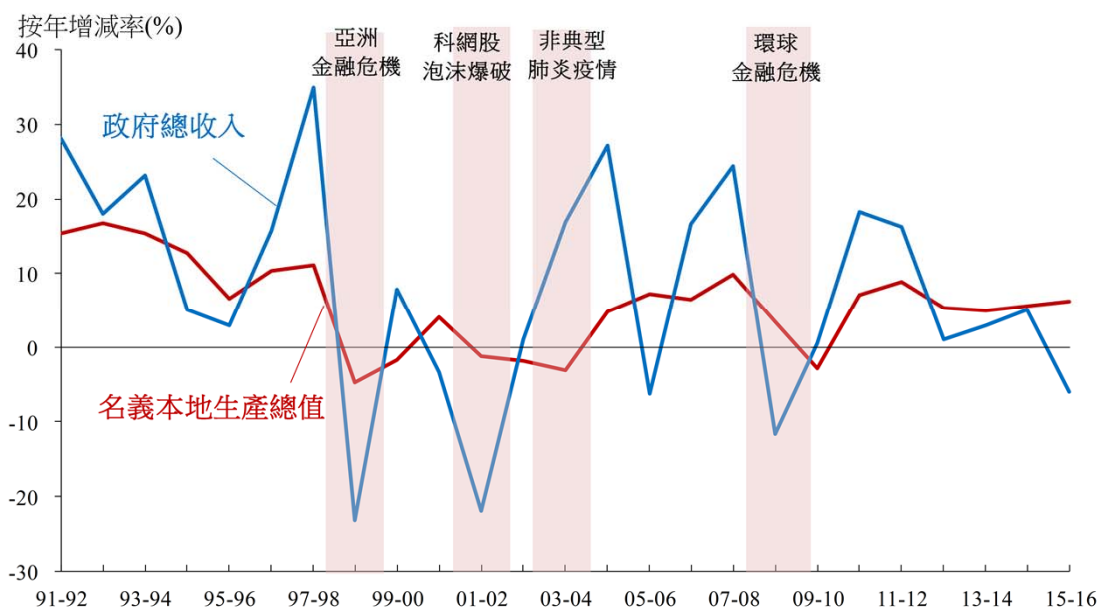
收入

自一九九七／九八年度以來總收入增加77%



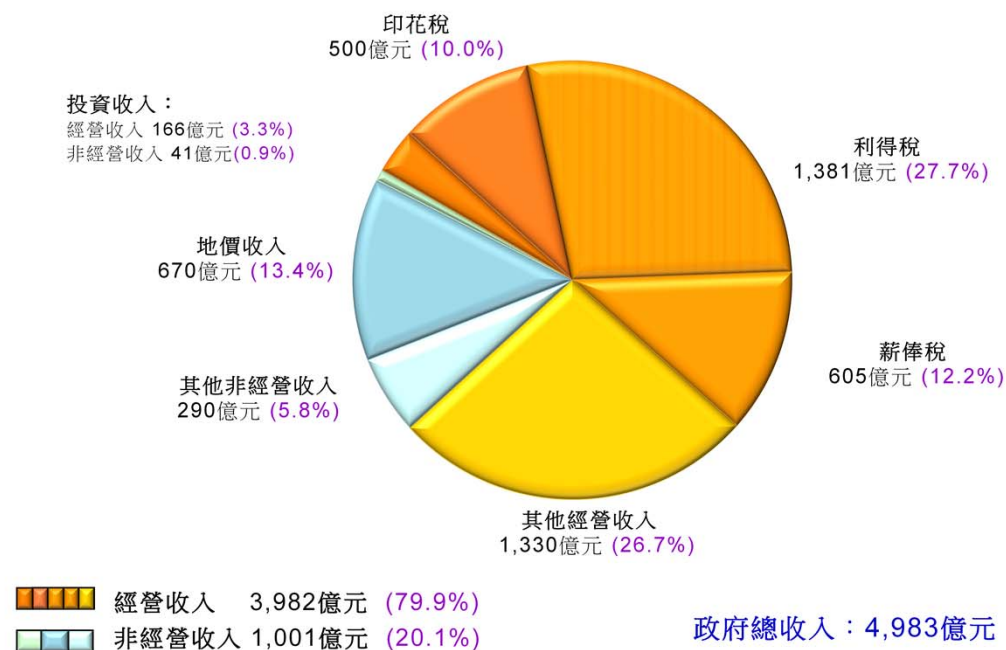
- 利得稅是政府最大的經營收入來源，款額介乎377億元(一九九九／二零零零年度)與1,402億元(二零一五／一六年度)之間。
- 薪俸稅是第二或第三大的經營收入來源，款額介乎248億元(一九九九／二零零零年度)與593億元(二零一四／一五年度)之間。
- 印花稅收入介乎75億元(二零零二／零三年度)與748億元(二零一四／一五年度)之間。
- 由二零零七年四月一日起，我們採用新的安排，根據過往的回報預先釐定投資回報率，從而大大減少投資收入的波動。在二零零七／零八至二零一三／一四年度期間，平均每年投資收入為363億元。政府在二零一四及二零一五年分別預留275億元及452億元，存放在外匯基金內，作為房屋儲備金。
- 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(二零零三／零四年度)與846億元(二零一一／一二年度)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，合共佔二零一五／一六年度政府總收入的71.5%。

二零一六／一七年度收入預算



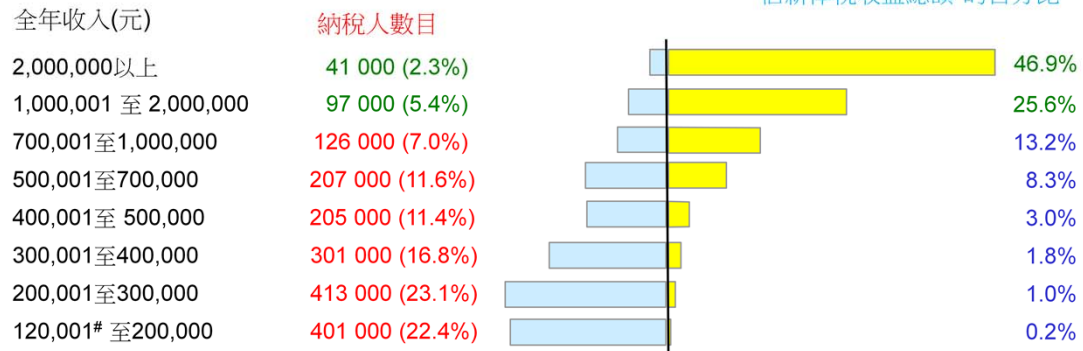
- 五個主要收入項目分別為利得稅(27.7%)、地價收入(13.4%)、薪俸稅(12.2%)、印花稅(10.0%)，以及投資收入(主要來自財政儲備存放在外匯基金所得的回報)(4.2%)，合共佔政府總收入的67.5%。

納稅最多的5%繳納約63%薪俸稅收入

薪俸稅

2014-15 (課稅年度)

納稅人總數：1 791 000[^]



[^] 在3 770 000工作人口中，只有48%須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅20,000元措施後

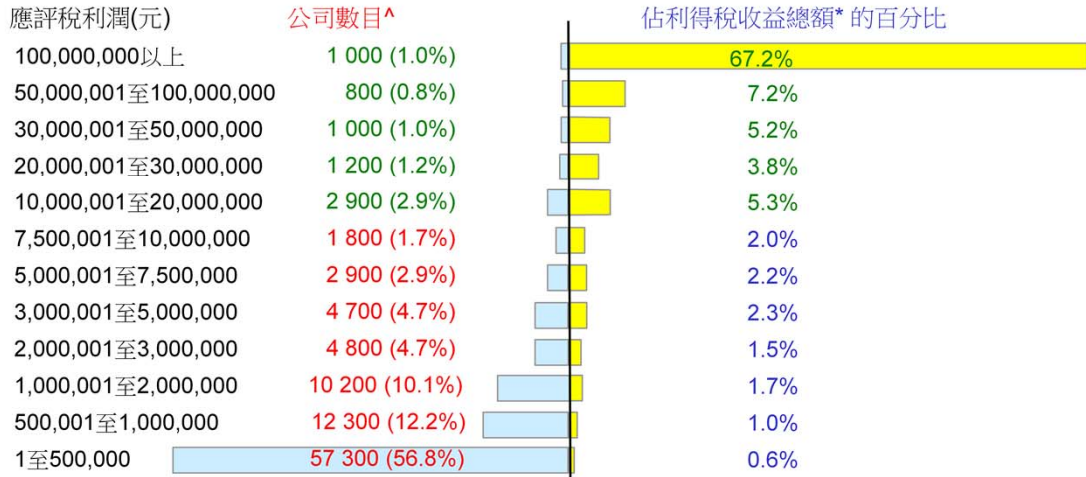
2014-15課稅年度的個人基本免稅額為 120,000元

- 在二零一四／一五課稅年度，本港有377萬工作人口，當中約198萬人(工作人口的52%)無須繳納薪俸稅。
- 在180萬名繳納薪俸稅的人士中，納稅最多的5%(約90 000人)所繳納的稅款佔薪俸稅收入的63%。

納稅最多的5%註冊公司繳納約86%利得稅收入

利得稅

2014-15 (課稅年度)

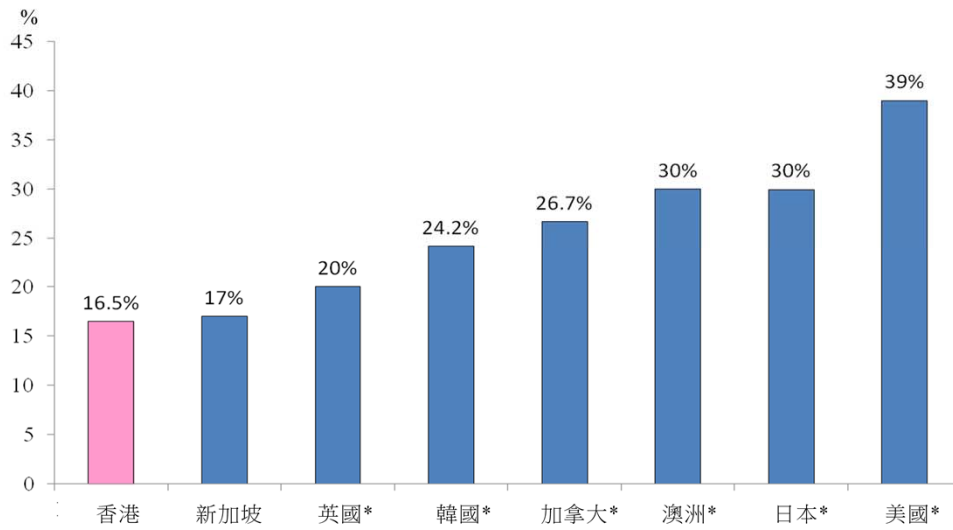


[^] 註冊公司總數：1 149 000，其中100 900 (9%) 繳納利得稅

* 實施一次過減稅20,000元措施後

- 在二零一四／一五課稅年度，納稅最多的 5% 註冊公司 (約 5 000家) 所繳納的稅款佔政府利得稅收入約 86%。無須繳納利得稅的註冊公司約有 1 048 100家 (佔註冊公司總數約91%)。

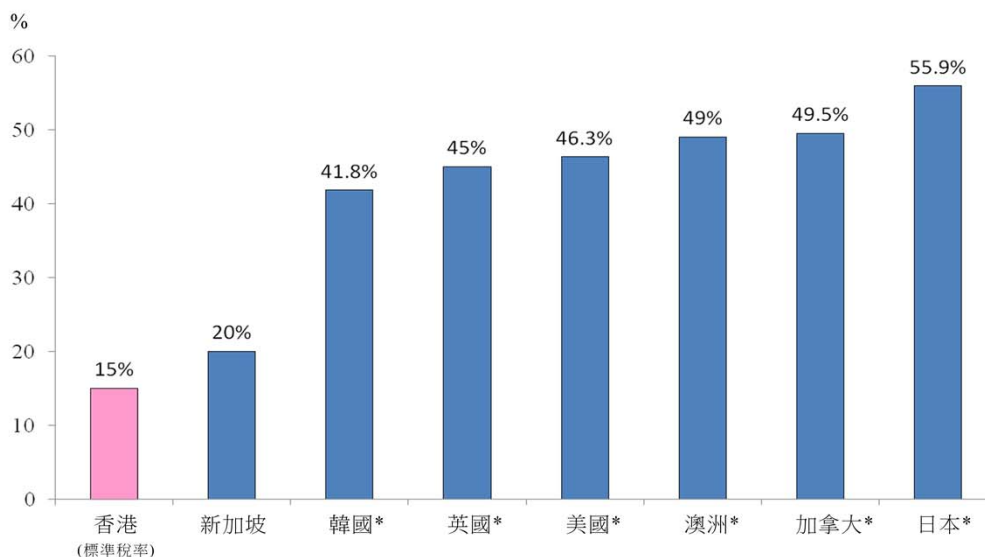
利得稅率比較



*資料來源：經濟合作及發展組織統計數字(2016)

- 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 (截至二零一六年的數字)。

最高法定個人入息稅率比較



*資料來源：經濟合作及發展組織統計數字 (2015)

- 本港的薪俸稅率情況也相同，現時上限為標準稅率15% (截至二零一五年的數字)。

財政儲備

財政儲備

財政儲備

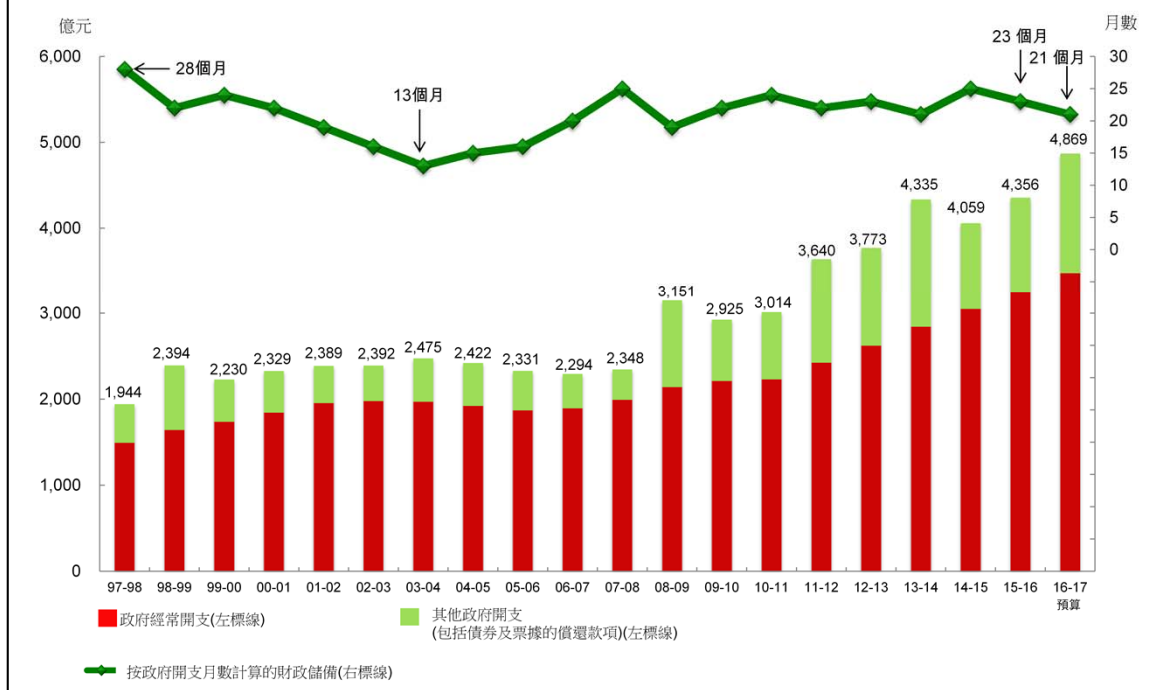
(百萬元)	2015-16 實際
政府一般收入帳目	508,486
具有指定用途的基金	114,672
基本工程儲備基金	58,170
資本投資基金	2,835
公務員退休金儲備基金	27,129
賑災基金	14
創新及科技基金	42
貸款基金	4,468
獎券基金	22,014
土地基金	219,730
合計	842,888

- 「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，當中大多數款項已劃作指定用途。
- 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(包括計至二零一六年三月底約3,000億元的基本工程承擔)和負債(例如公職人員退休金，在二零一六年三月三十一日的現值為8,747億元)。

財政儲備

- 31 -

財政儲備



- 對香港來說，逾8,000億元相當於多少？
- 在二零一五／一六年度完結時，財政儲備相等於23個月的政府開支。
- 到了二零一六／一七年度完結時，預計財政儲備大約相等於21個月的政府開支。

財政年度	財政儲備 (億元)	名義本地生產總值(億元)	財政儲備按本地生產總值百分比
1997-98	4,575	13,731	33.3%
2015-16	8,429	23,971	35.2%
2016-17 原來預算(註)	8,543	24,751	34.5%

註：二零一六／一七年度的財政儲備結餘預測已作修訂，以計及二零一五／一六年度之實際財務狀況。

無撥備的負債及 尚未支付的承擔額

尚未支付的基本工程項目承擔額	~3,000億元
未來十年無撥備的退休金負債	~4,500億元
或有負債	~800億元

- 截至二零一六年三月底，經立法會批准而尚未支付的基本工程項目承擔額為2,967億元(按付款當日價格計算)。
- 主要無撥備負債包括公職人員退休金及二零零四年發行而未償還的票據。二零一六／一七年度退休金開支預算為330億元。預計未來十年無撥備的退休金負債為4,519億元。
- 截至二零一六年三月三十一日，政府的或有負債約為863億元。

長遠的財政挑戰

未來的挑戰

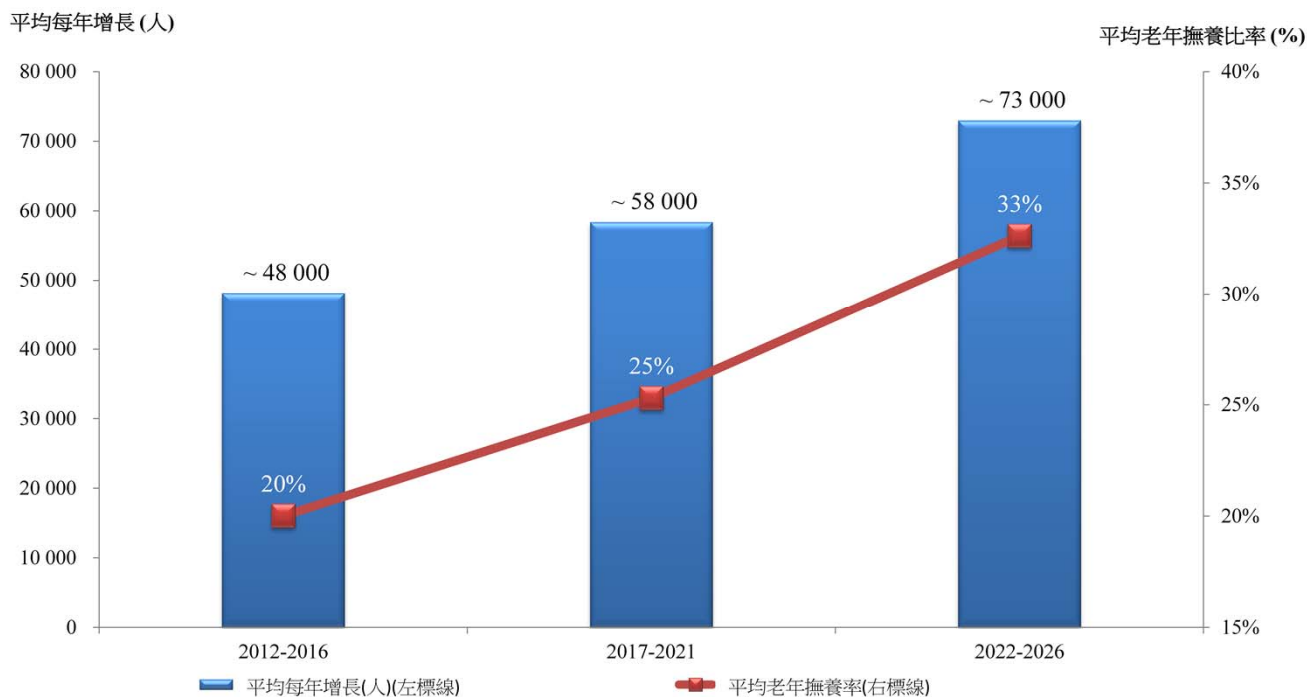
人口老化

經濟增長
放緩

政府收入
有所限制

公共開支
需求持續

65歲及以上人口急劇增長

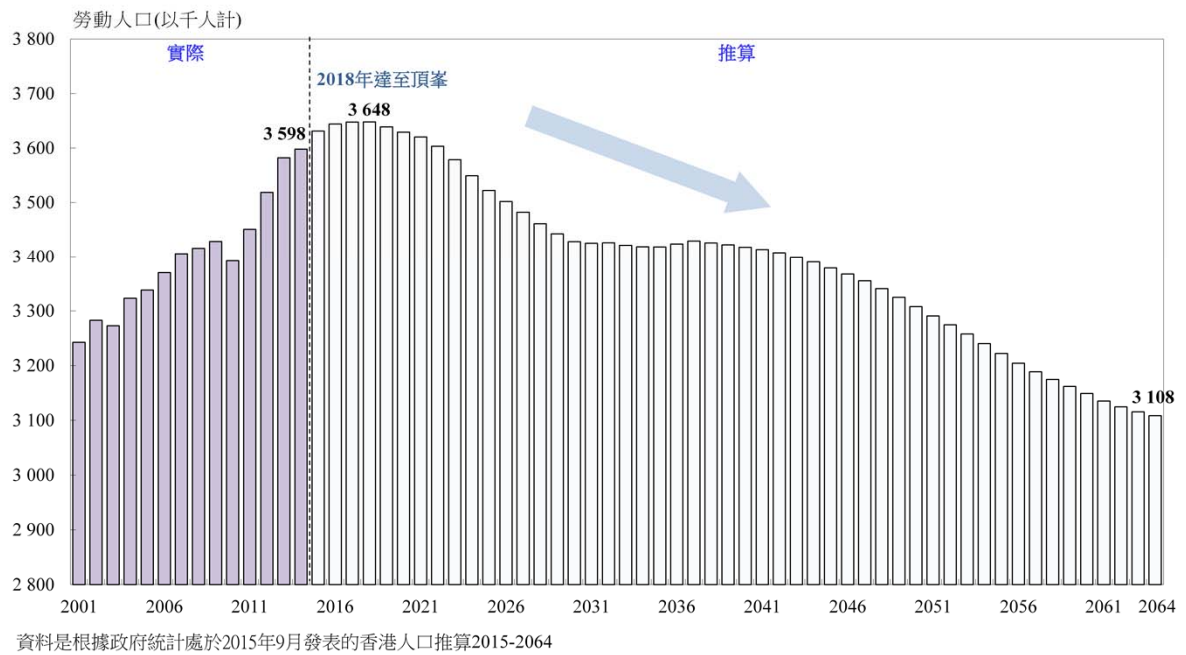


資料是根據政府統計處於2015年9月發表的香港人口推算2015-2064

- 本港人口正急速老化。65歲及以上人口的比例推算會由二零一六年的16%顯著上升至二零二六年的23%、二零三六年的29%、二零四六年的31%、二零五六年的33%，以及二零六四年的33%。
- 15至64歲人口的比例則推算會由二零一六年的73%下降至二零六四年的58%。
- 老年撫養比率(65歲及以上人口/15-64歲人口)推算會由二零一六年的22%(二零一二年至二零一六年的平均比率為20%)上升至二零二六年的36%(二零一七年至二零二一年的平均比率為25%，二零二二年至二零二六年的平均比率為33%)、二零三六年的47%、二零四六年的52%、二零五六年的56%，以及二零六四年的57%。

長遠的財政挑戰

勞動人口預期在二零一八年後逐步減少



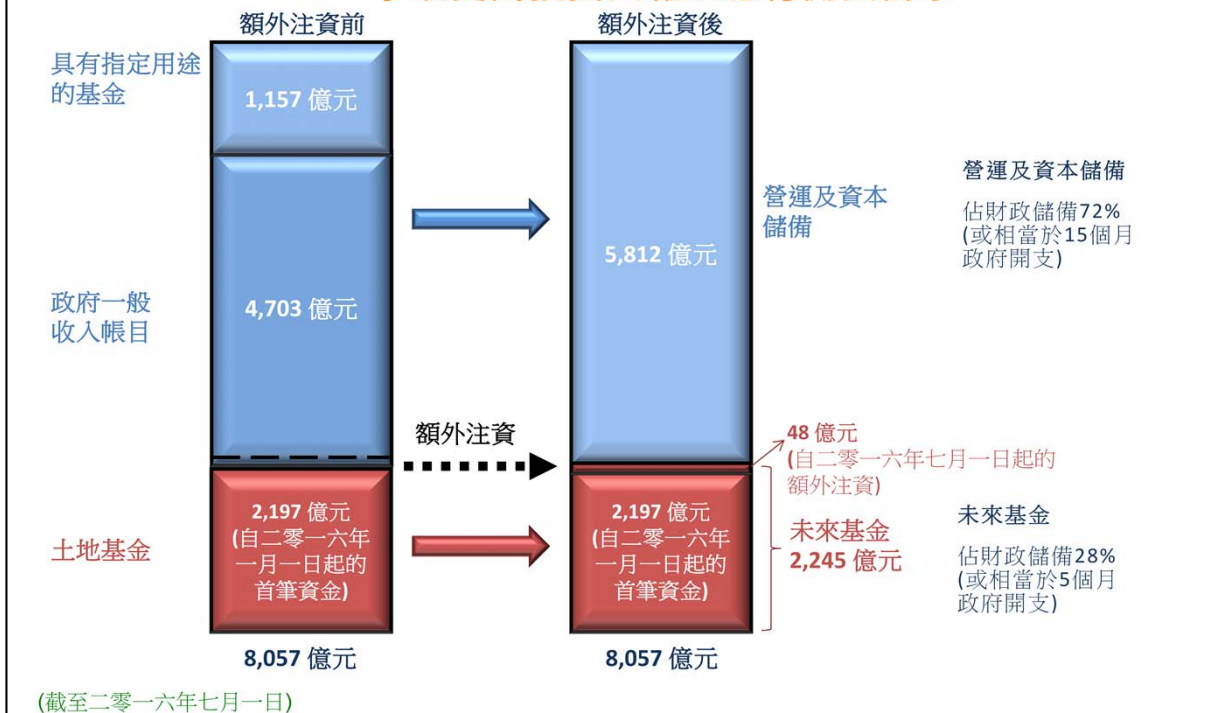
- 香港的勞動人口預計在二零一八年會達到頂峯，隨後直至二零三零年代初期都會持續減少。香港經濟長遠增長在未來三十年難免受到限制。

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
- 如果政府開支增長持續超越本地生產總值／收入的增長，結構性赤字可能很快浮現
- 需要採取果斷及有效的財政措施

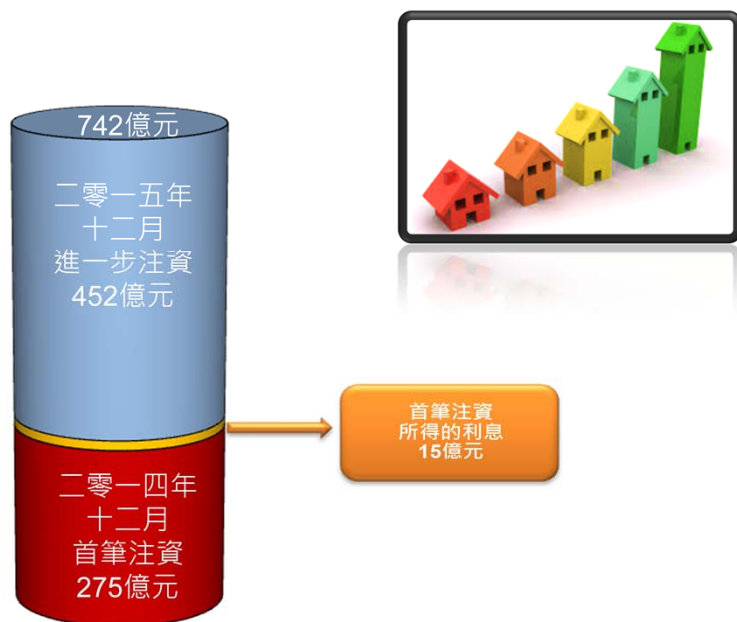
- 長遠財政計劃工作小組在二零一四年三月初發表報告，為香港的財政可持續性提供科學和客觀的依據。
- 工作小組指出，隨着人口老化，經濟增長放緩，如果政府開支增長持續超越經濟和收入的增長，結構性赤字在所難免。
- 要解決預期的結構性赤字問題，或減低發生問題的機會，政府除了繼續推動本港經濟發展外，還須：
 - 控制政府開支增長；
 - 保障、穩定和擴闊收入基礎；以及
 - 未雨綢繆，設立未來基金。

未來基金 —
爭取更高投資回報以應付開支需求



- 政府於二零一六年一月一日透過行政途徑，在財政儲備內設立未來基金，並以2,197億元的土地基金結餘作為「首筆資金」，以名義帳目的方式持有。其後，政府可對未來基金作出恆常注資，並會因應當時的財政狀況和社會需要，靈活調整注資的百分比。
- 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，則稱為「營運及資本儲備」。
- 設立未來基金縱非解決全部問題的對策，但可以緩減我們下一代的財政壓力。
- 自二零一六年七月一日起，未來基金也包括相當於二零一五／一六年度實際財政盈餘三分之一(即48億元)的額外注資。

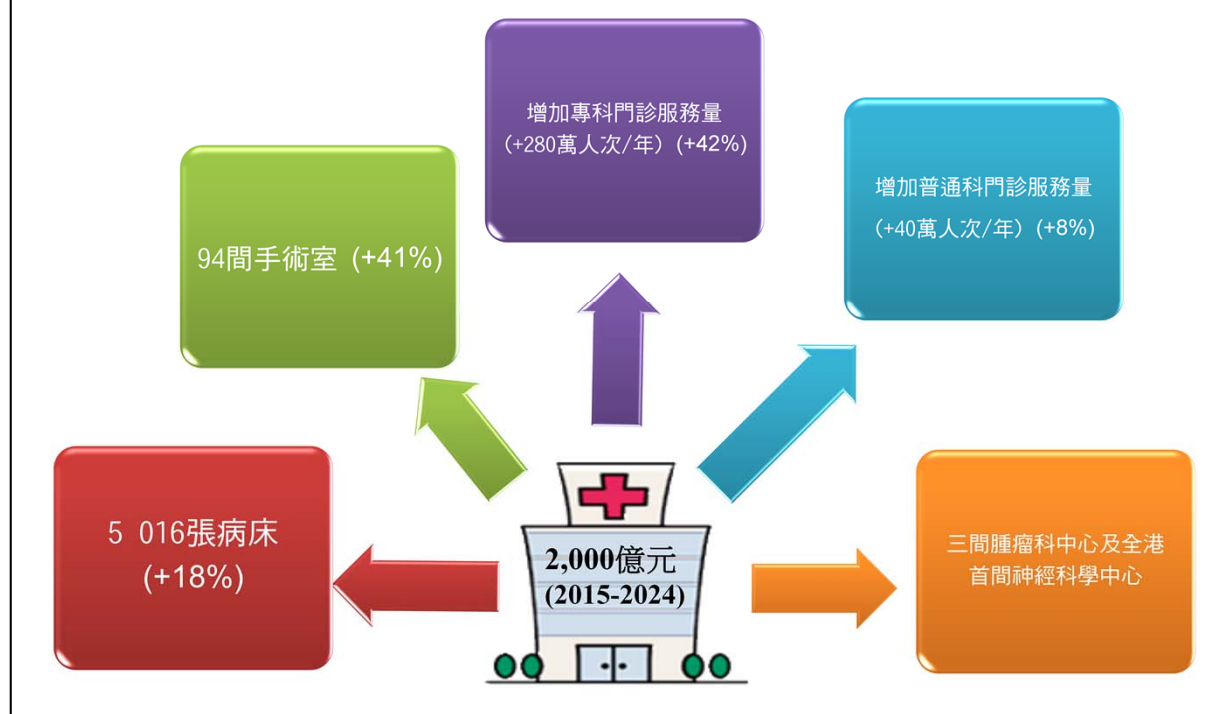
房屋儲備金 — 為已知的房屋需求作出撥備



(截至二零一六年七月一日)

- 政府在二零一四年注資275億元設立房屋儲備金，凸顯政府致力配合未來十年公營房屋供應的目標。到了二零一五年十二月，房屋儲備金的累計利息有15億元，加上一年前預留作首筆資金的275億元，房屋儲備金已達290億元。
- 二零一五年十二月，政府決定進一步注資452億元。截至二零一五年十二月三十一日，連同二零一四年的撥款及累積投資收益，房屋儲備金的結餘為742億元。

醫院發展計劃 — 投放資源用以在十年內提升公共醫療設施



- 今年施政報告及財政預算案均有提及醫院發展計劃。此計劃為期10年，將投放總值2,000億元以改善公營醫療設施，目的是讓醫院管理局可長遠和靈活地規劃和醫院相關的項目，醫管局預期在計劃下會新增病床、手術室及醫療中心等設施，亦會提升專科和普通科門診的就診人次。
- 我們預計在二零一五年起未來10年的基本工程計劃資源分配工作中，需要撥備約23%的資源以推行計劃。

長遠的財政挑戰



- 為解決財政可持續性的問題，開支、收入及本地生產總值的增長應保持一致。

謝謝