

二零一七至一八年度
财政预算案
咨询

二零一七年一月

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	29-32
VI. 长远的财政挑战	33-41

经济状况

二零一六年经济指标

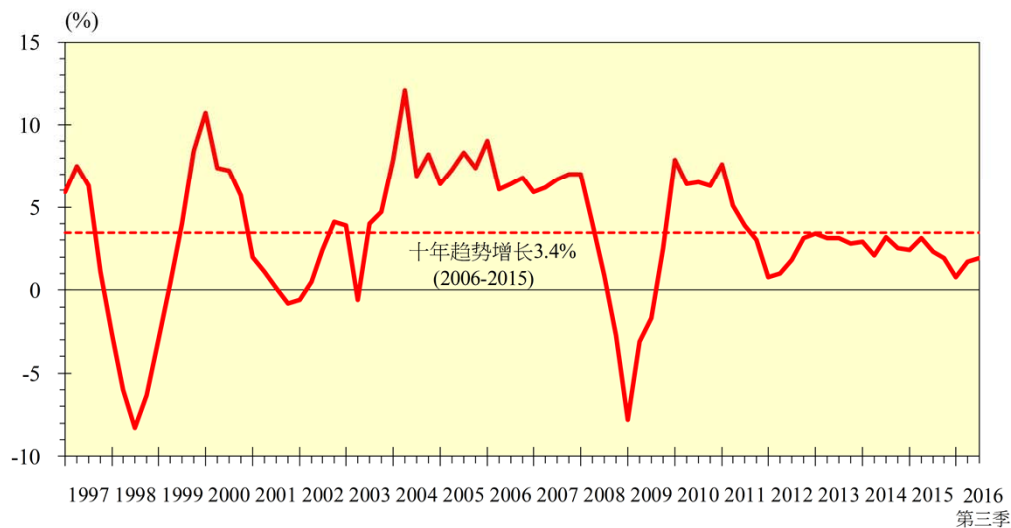
本地生产总值实质增长	首三季	1.4%
	第三季	1.9%
失业率	九月至十一月	3.3%
基本消费物价通胀率	一月至十一月	2.3%
	十一月	2.1%

除失业率外，上列百分率表示与一年前同期比较的变动。

- 二零一六年首三季，香港经济录得温和增长，按年实质增幅为1.4%。随着外围环境回稳，香港经济自第二季有相对改善，增长步伐于第三季进一步加快。
- 劳工市场继续处于全民就业状态。经季节性调整的失业率在二零一六年九月至十一月微跌至3.3%。基本通胀进一步回落，二零一六年首十一个月，平均为2.3%，较二零一五年的2.5%和二零一四年的3.5%为低。

经济增长在二零一六年第三季轻微加快

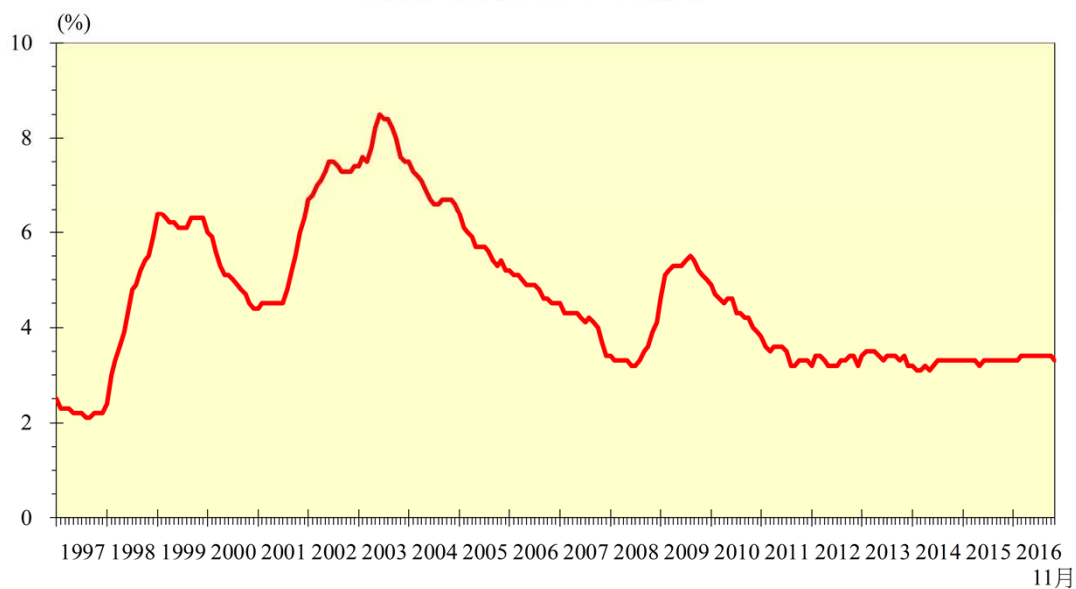
本地生产总值
(与一年前同期比较的实质增减率)



- 二零一六年第三季，经济增长进一步提速，按年增长为1.9%，惟仍低于十年平均趋势增长。
- 随着早前困扰环球经济的严峻风险略为减退，亚洲出口得以普遍回稳。香港整体货物出口在第三季续有增长，近期表现继续靠稳，而服务输出的跌势亦显著减慢。
- 同期，内部需求明显转强。就业及收入平稳向好，带动私人消费开支在第三季重拾一些增长动力。投资开支则连续四个季度下滑后强劲反弹。

劳工市场保持平稳

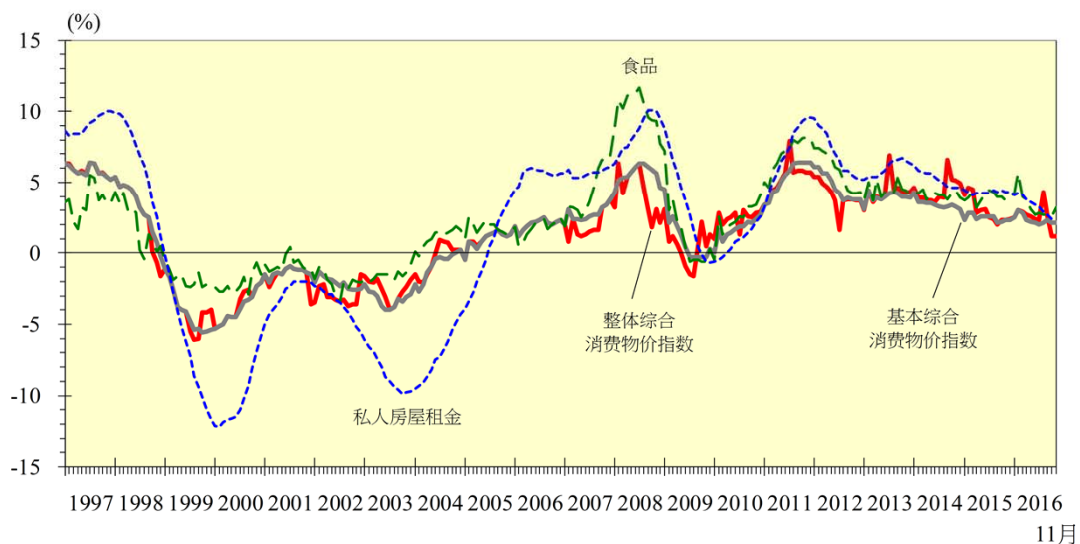
经季节性调整的失业率
(截至当月月底的三个月期间)



- 劳工市场仍然相当强韧。二零一六年九月至十一月，经季节性调整的失业率微跌至3.3%。总就业人数续见温和增长，惟与贸易及消费相关行业的劳工需求依然疲软。
- 就业收入持续改善。二零一六年首九个月，基层劳工的平均每月就业收入继续录得实质增长。

基本通胀率进一步缓和

综合消费物价指数
(与一年前同期比较的增减率)



- 基本通胀率在年初因天气恶劣而短暂上升，随后已逐步回落，十一月为2.1%，主要是由于租金成本及基本食品价格的按年升幅缓和所致。此外，基本消费物价指数的其他主要组成项目的价格压力亦大致温和。

二零一六年最新预测

本地生产总值实质增长 1.5%

消费物价通胀

基本 2.3%

整体 2.4%

- 全球经济在最近维持温和增长，为亚洲贸易以至香港出口带来支持。本地方面，全民就业、市民收入状况良好，都是支撑消费增长的重要基本因素。同时，基建工程全速进行，加上私人建造活动稳健增长，也应为整体经济增长提供动力。
- 考虑到二零一六年首三季的实际增长数字，加上第四季亦可望进一步温和增长，二零一六年的经济增长预测为1.5%。
- 物价方面，由于环球通胀普遍低企，以及本地成本压力温和，通胀压力在短期内应会继续受控，二零一六年全年的基本和整体消费物价通胀率预测分别为2.3%及2.4%。

经济不明朗因素

- 部份主要先进经济体及新兴市场复苏脆弱未稳
- 美国利率正常化的步伐，主要中央银行政策分歧
- 美国大选后经济形势及政策方向会否出现重大转变
- 英国「脱欧」仍在演变;欧洲政局发展
- 各地区地缘政治局势紧张
- 访港旅游业状况

- 欧元区和日本的经济复苏受制于根深柢固的结构性问题，而巴西和俄罗斯等新兴市场仍然疲弱。此外，美国加息的步伐仍未明朗，加上其他主要央行不同的政策措施，或会令资金流向急速变化，令国际金融市场更加波动，对基调较弱的新兴市场经济体构成威胁。
- 市场关注美国大选后美国的经济形势，以及新政府的政策取向。由于美国在全球贸易和金融领域有举足轻重的地位，其可能衍生的影响深远。美国经济继续向好，对全球以至亚洲和香港的经济前景都至为重要。
- 目前英国「脱欧」对本港经济的直接影响应该不大。不过，事件仍在发展中，而欧洲今年亦会有多个重要的选举，环球经济金融形势再受冲击的可能性仍不能排除。
- 主要先进经济体的需求持续不振，凸显与亚洲经济伙伴（尤其是内地）建立更紧密联系，以及把握“一带一路”策略所带来的庞大商机的重要。

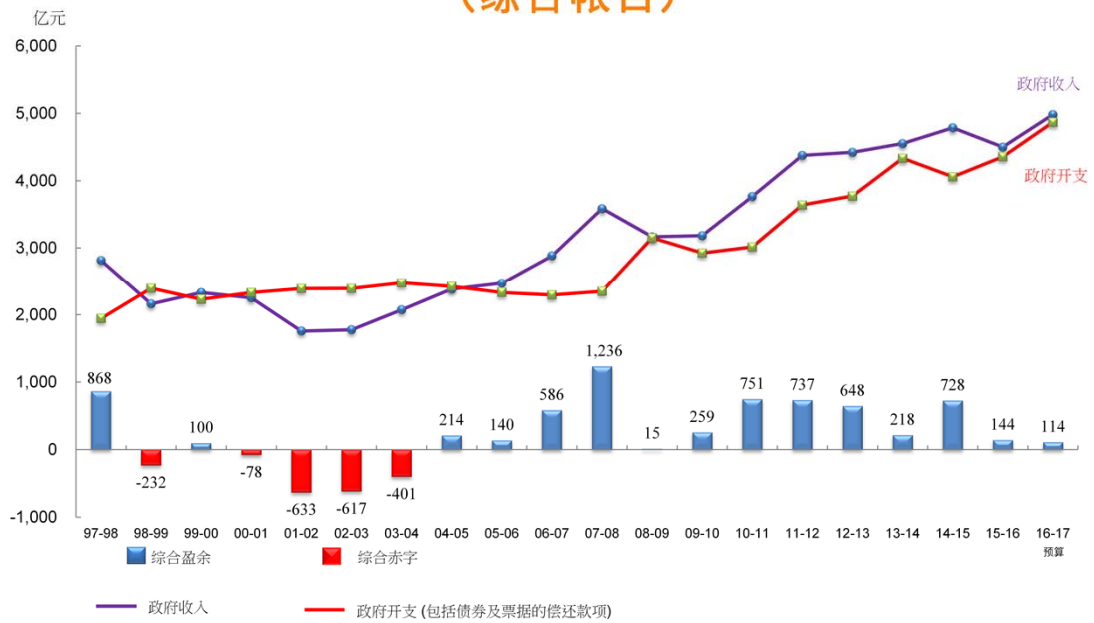
财政纪律

《基本法》订明的财政纪律

- 《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。

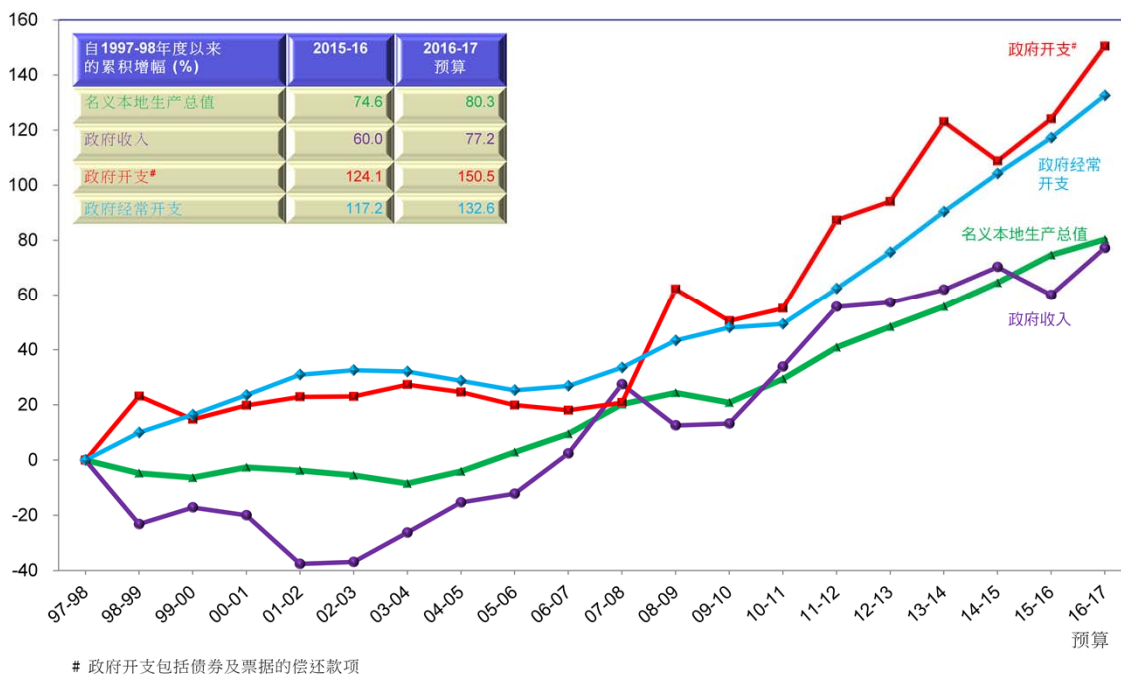
自一九九七／九八年度以来的财务摘要
(综合帐目)



- 《基本法》订明我们须力求收支平衡，避免赤字。
- 自一九九七／九八年度以来，有14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。

政府收入、开支及名义本地生产总值的增长

累积增幅(%)



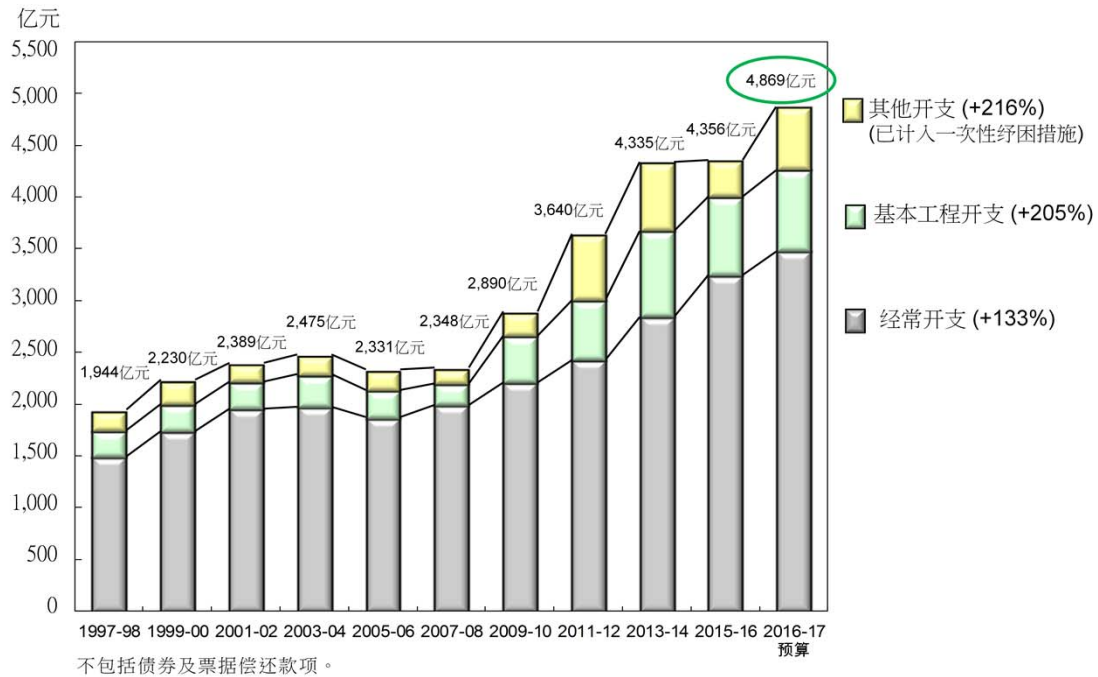
- 《基本法》订明财政预算须与本地生产总值的增长率相适应。
- 自一九九七／九八年度起，计至二零一五／一六年度完结时，本地生产总值增加了75%。
- 政府开支增加了124%，由一九九七／九八年度的1,940亿元，增至二零一五／一六年度的4,360亿元。
- 经常开支上升了117%，由一九九七／九八年度的1,490亿元，增至二零一五／一六年度的3,250亿元。
- 政府收入与本地生产总值的增幅大致相同：现金收付制帐目显示，政府收入由一九九七／九八年度的2,810亿元，增至二零一五／一六年度的4,500亿元，增幅为60%；如计及因实施预算案所提纾困措施而减少的收入，以及房屋储备金的拨备，增幅则为82%。
- 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政府总开支增加151%



- 二零一六／一七年度政府总开支预计达4,869亿元，较二零一五／一六年度实际开支增加513亿元(或11.8%)，主要是由于经常开支和基本工程开支的拨款增加。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

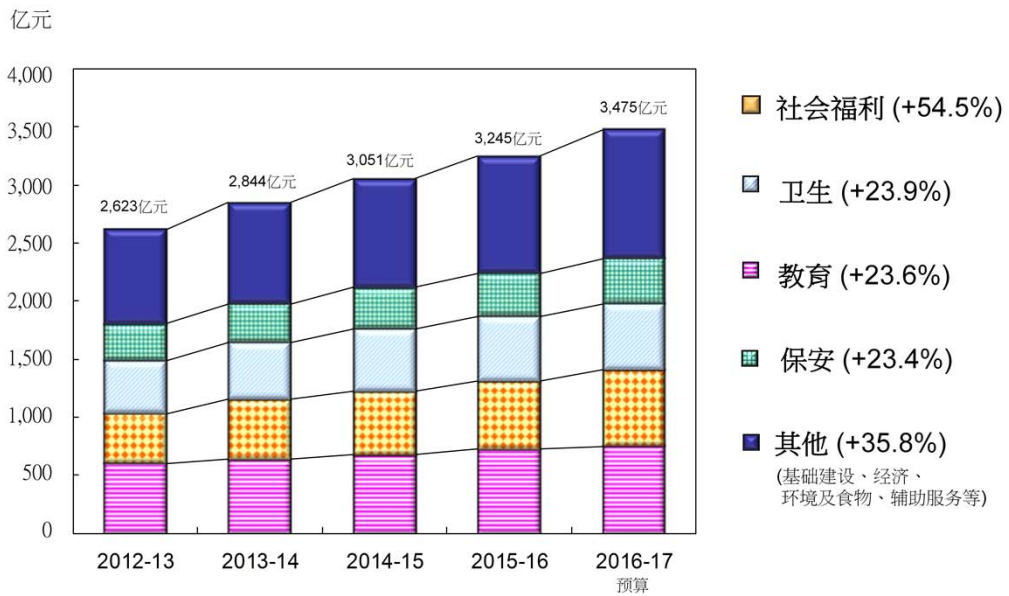
- 基本工程开支 +205%
- 经常开支 +133%

- 由于财务委员会批准在二零一五／一六年度向医院管理局拨款100亿元作为基金以推行公私营协作措施，为免重复计算，二零一六／一七年度的原来预算须下调100亿元。经调整后，二零一六／一七年度的政府开支应为4,769亿元。

与一九九七／九八年度比较

- 政府总开支 +145%
- > 其他开支 +164%

自二零一二/一三年度以来经常开支增加32%

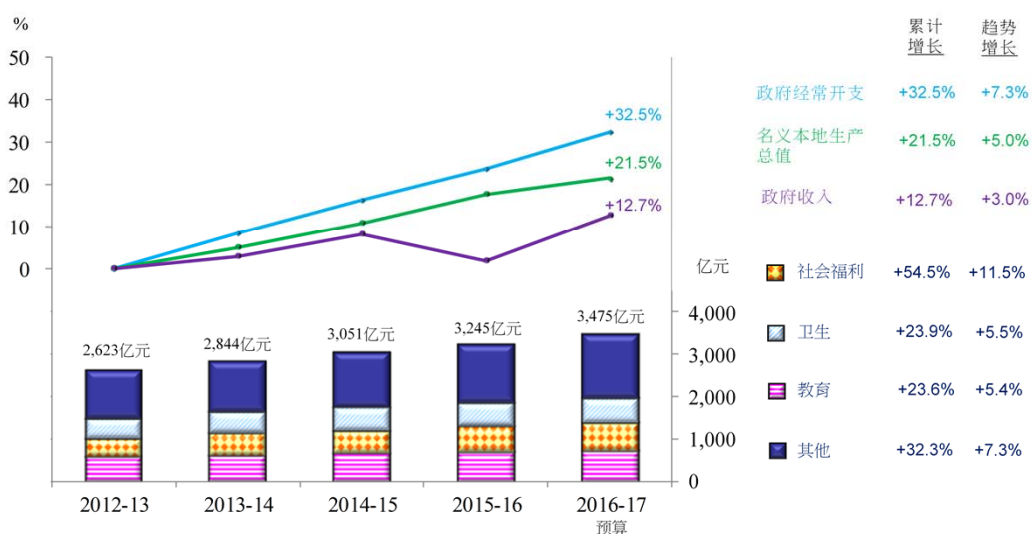


- 二零一六/一七年度的经常开支预计达3,475亿元，较二零一五/一六年度的实际开支增加230亿元(或7.1%)，自二零一二/一三年度起，以7.3%的趋势增长率稳步上升。经常开支拨款的增幅，反映政府在改善民生方面的长远承担。
- 社会福利、卫生和教育方面的经常开支持续增加：

与二零一二/一三年度比较

- 社会福利 +54.5%
 - 综合社会保障援助计划 +14.5%
 - 公共福利金计划 +110.7%
 - 其他福利开支 +68.2%
- 卫生 +23.9%
- 教育 +23.6%

政府经常开支与本地生产总值及收入增长



- 二零一二／一三至二零一六／一七年度预算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	+32.5%	+7.3%
➤ 社会福利	+54.5%	+11.5%
➤ 卫生	+23.9%	+5.5%
➤ 教育	+23.6%	+5.4%
➤ 其他	+32.3%	+7.3%
名义本地生产总值	+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
拨款(亿元)



长者生活津贴

135



低收入在职家庭津贴计划

29



长者及合资格残疾人士公共交通票价优惠计划

11



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每年250元增加至2,000元

13[^]

[^] 不包括一笔为数3.8亿元的款项。该笔款项纳入二零一六/一七年度预算内，是长者医疗券计划二零一五/一六年度的递延付款。

- 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	自实施以来的平均增长率
	(实施年份)				
长者生活津贴*			111亿元	135亿元	每年 7%
低收入在职家庭津贴计划				29亿元	— (二零一六/一七年度首次实施)
二元交通优惠计划		2亿元		11亿元	每年 113%
长者医疗券计划 [‡]	4,900万元 [#]			13亿元 [^]	每年 365%

* 不包括二零一二年十二月至二零一三年三月期间的补发款项。

[#] 在二零零九年一月实施。二零零九年一月至三月(三个月)的实际开支为700万元。

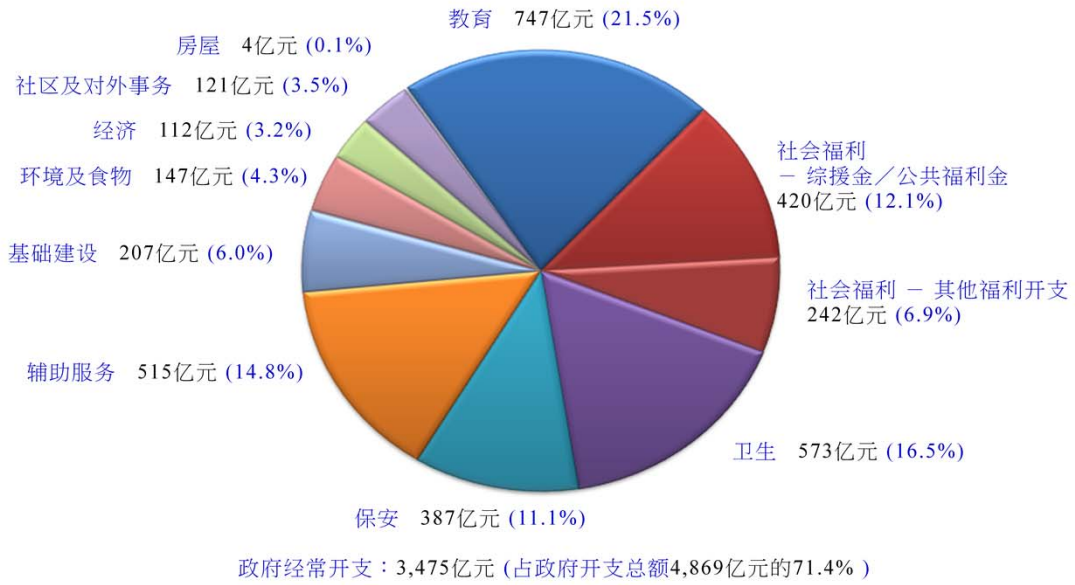
[^] 不包括一笔为数3.8亿元的款项。该笔款项纳入二零一六/一七年度预算内，是长者医疗券计划二零一五/一六年度的递延付款。

[‡] 长者医疗券计划的医疗券金额由250元增至2,000元，详情如下：

首次实施时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)

开支

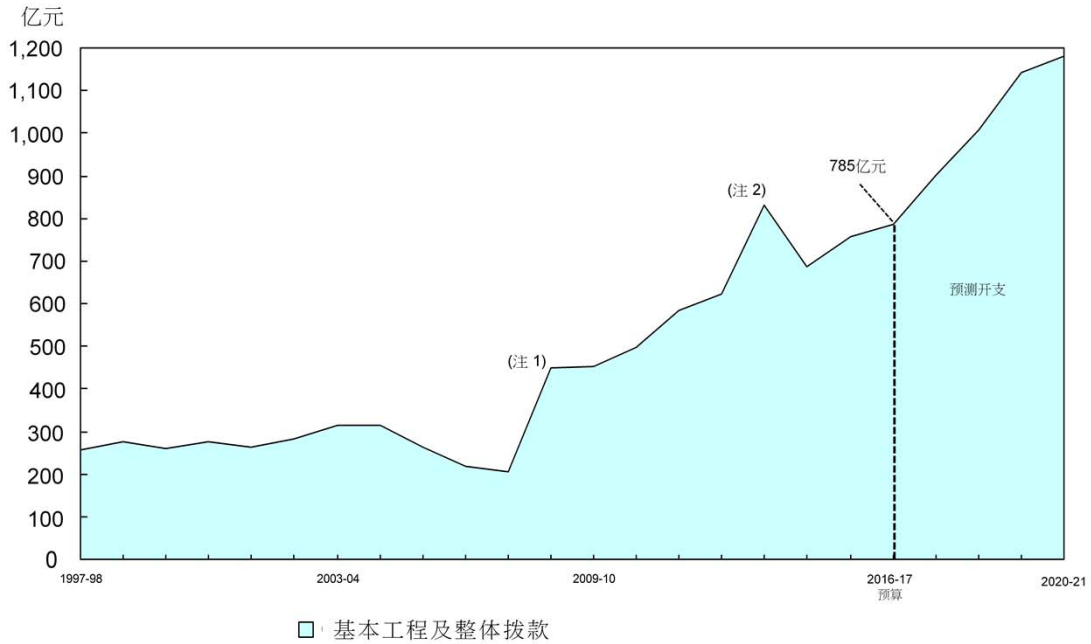
二零一六／一七年度的经常开支



- 根据二零一六／一七年度的开支预算，教育(21.5%)、社会福利(19%)及卫生(16.5%)的开支，合共占政府经常开支总额的57%。

开支

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。

- 二零一六／一七年度基本工程储备基金下的基本工程预算开支为785亿元(包括小型工程拨款91亿元)，较二零一五／一六年度的实际开支增加约3.6%。二零一五／一六年度的实际开支(758亿元)较二零一四／一五年度的实际开支(688亿元)增加约10%。
- 与一九九七／九八年度的实际开支(257亿元)比较，增幅约为205%。
- 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高水平。

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专案：

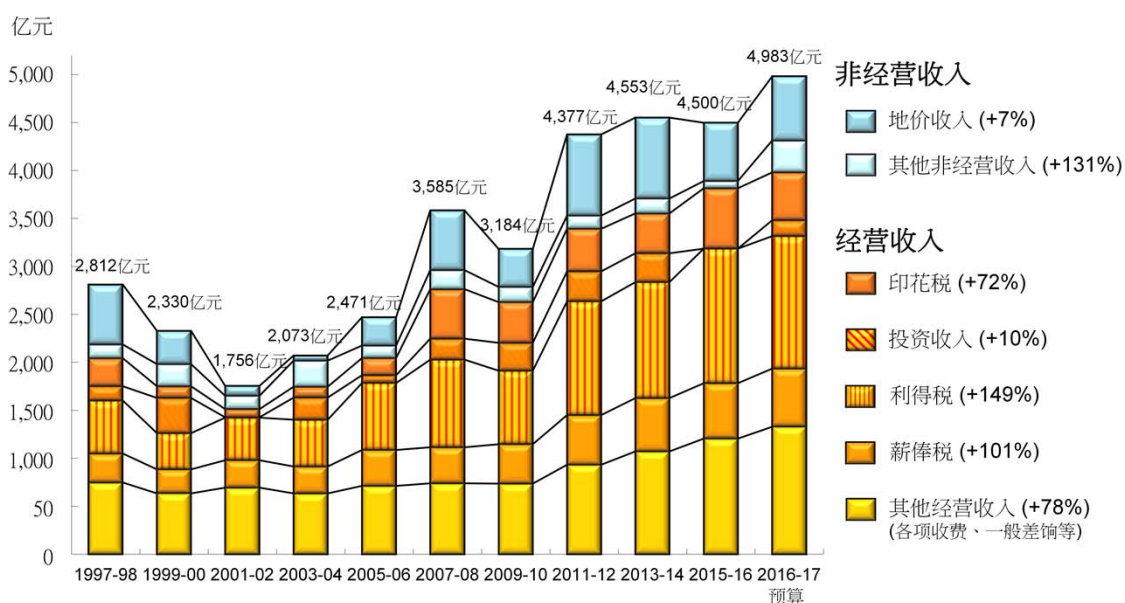
1. 港珠澳大桥
2. 广深港高速铁路香港段
3. 屯门至赤鱸角连接路及屯门西绕道
4. 沙田至中环线
5. 南港岛线 (东段)
6. 西九龙文化区
7. 启德发展计划

- 其他工程项目包括：

8. 卫生 – 例如重建广华医院及葵涌医院，扩建灵实医院，屯门医院手术室大楼扩建计划及香港佛教医院翻修工程
9. 环境保护 – 例如在小蚝湾发展有机资源回收中心及屯门环保园的废电器电子产品处理及回收设施
10. 教育 – 小学、中学及特殊学校工程
11. 文娱、康乐及体育 – 例如观塘彩荣路体育馆、大埔第1区体育馆、社区会堂及足球场及东九文化中心

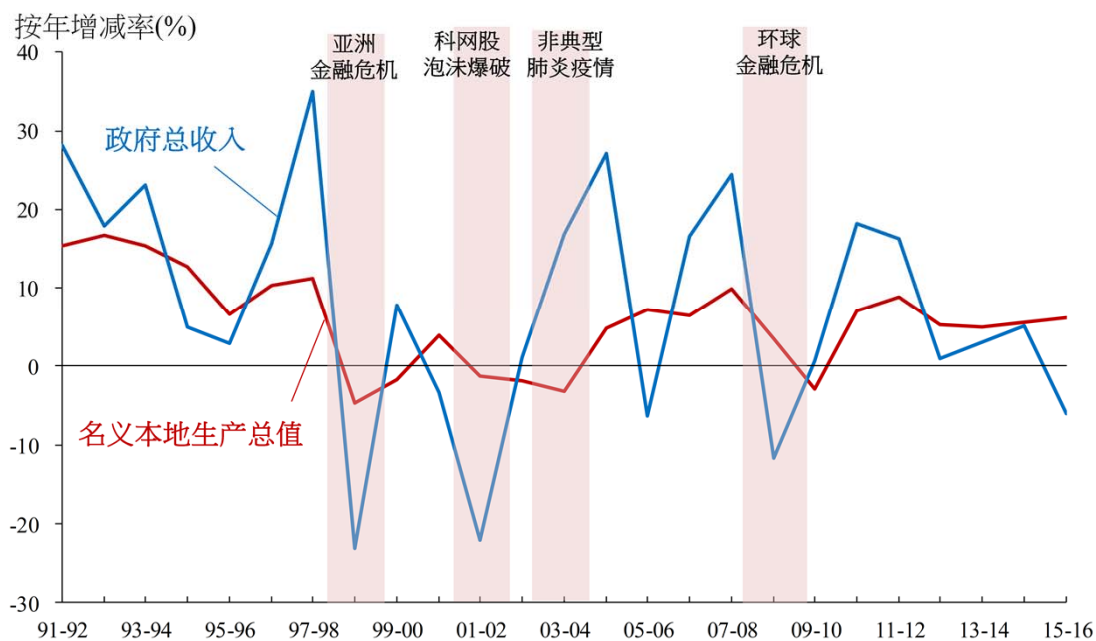
收入

自一九九七／九八年度以来总收入增加77%



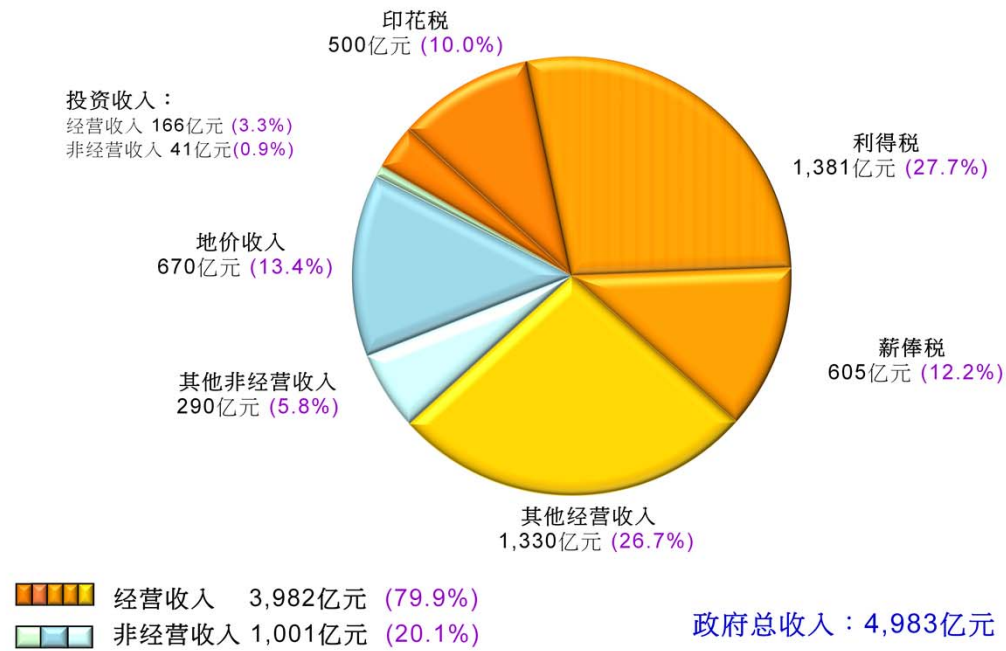
- 利得税是政府最大的经营收入来源，款额介乎377亿元(一九九九／二零零零年度)与1,402亿元(二零一五／一六年度)之间。
- 薪俸税是第二或第三大的经营收入来源，款额介乎248亿元(一九九九／二零零零年度)与593亿元(二零一四／一五年度)之间。
- 印花税收入介乎75亿元(二零零二／零三年度)与748亿元(二零一四／一五年度)之间。
- 由二零零七年四月一日起，我们采用新的安排，根据过往的回报预先厘定投资回报率，从而大大减少投资收入的波动。在二零零七／零八至二零一三／一四年度期间，平均每年投资收入为363亿元。政府在二零一四及二零一五年分别预留275亿元及452亿元，存放在外汇基金内，作为房屋储备金。
- 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(二零零三／零四年度)与846亿元(二零一一／一二年度)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，合共占二零一五／一六年度政府总收入的71.5%。

二零一六／一七年度收入预算



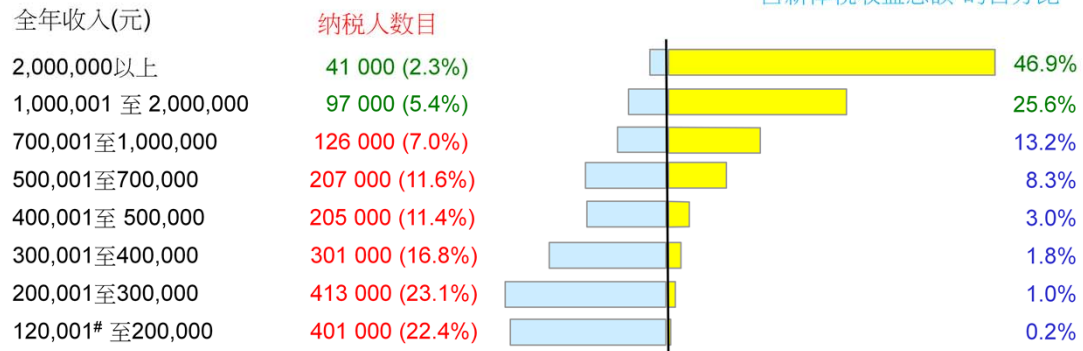
- 五个主要收入项目分别为利得税(27.7%)、地价收入(13.4%)、薪俸税(12.2%)、印花稅(10.0%)，以及投资收入(主要来自财政储备存放在外汇基金所得的回报)(4.2%)，合共占政府总收入的67.5%。

纳税最多的5%缴纳约63%薪俸税收入

薪俸税

2014-15 (课税年度)

纳税人总数：1 791 000[^]



[^] 在3 770 000工作人口中，只有48%须缴纳薪俸税

* 实施一次过减税20,000元措施后

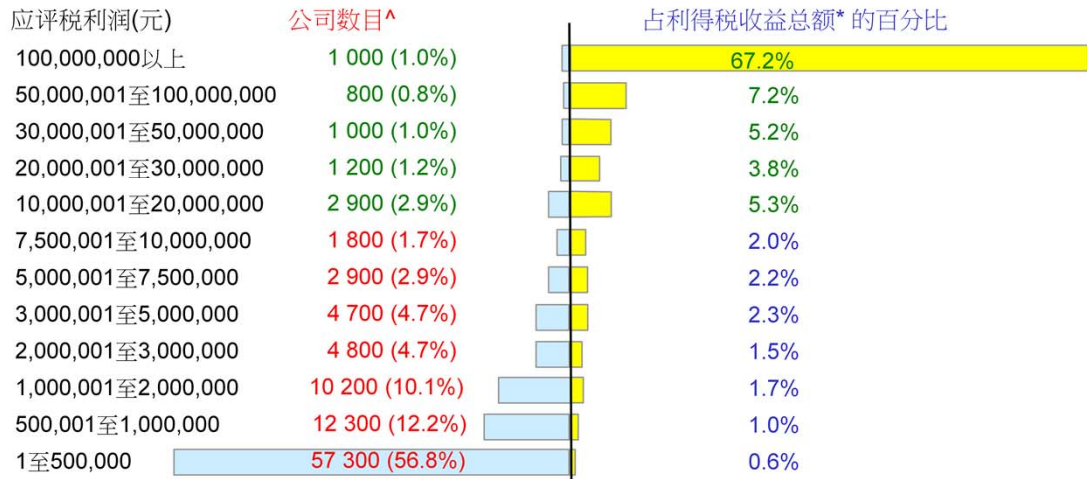
[#] 2014-15课税年度的个人基本免税额为 120,000元

- 在二零一四／一五课税年度，本港有377万工作人口，当中约198万人(工作人口的52%)无须缴纳薪俸税。
- 在180万名缴纳薪俸税的人士中，纳税最多的5%(约90 000人)所缴纳的税款占薪俸税收入的63%。

纳税最多的5%注册公司缴纳约86%利得税收入

利得税

2014-15 (课税年度)

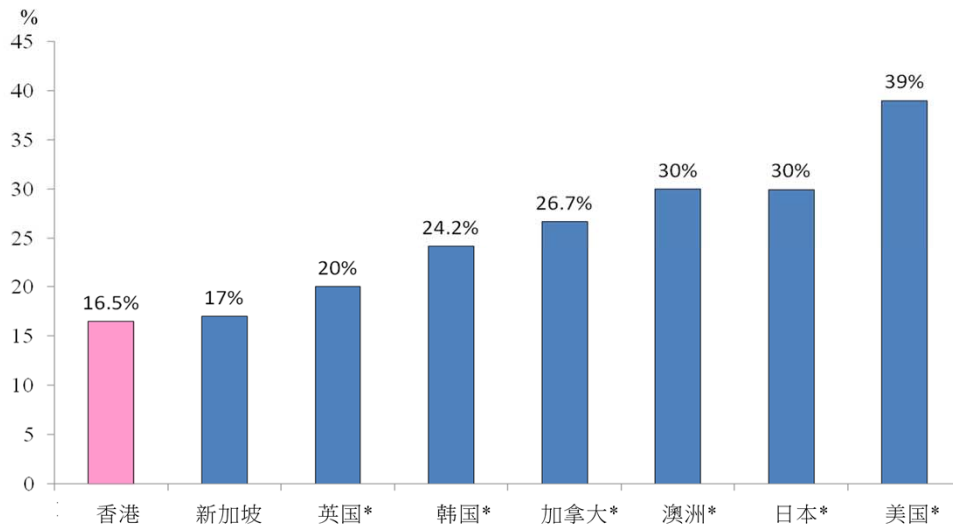


[^] 注册公司总数：1 149 000，其中100 900 (9%) 缴纳利得税

* 实施一次过减税20,000元措施后

- 在二零一四／一五课税年度，纳税最多的5%注册公司(约5 000家)所缴纳的税款占政府利得税收入约86%。无须缴纳利得税的注册公司约有1 048 100家(占注册公司总数约91%)。

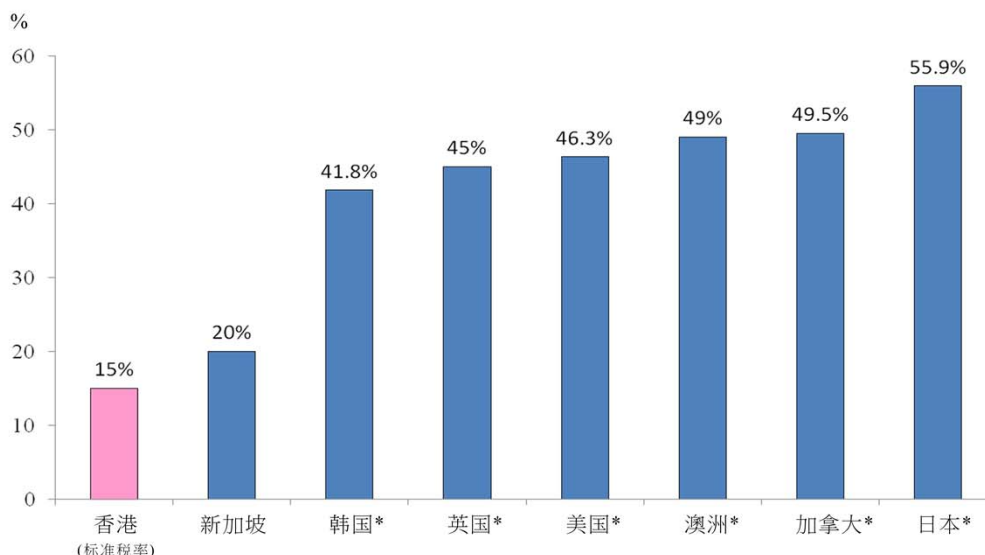
利得税率比较



*资料来源：经济合作及发展组织统计数字(2016)

- 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 (截至二零一六年的数字)。

最高法定个人入息税率比较



*资料来源：经济合作及发展组织统计数字 (2015)

- 本港的薪俸税率情况也相同，现时上限为标准税率15%（截至二零一五年的数字）。

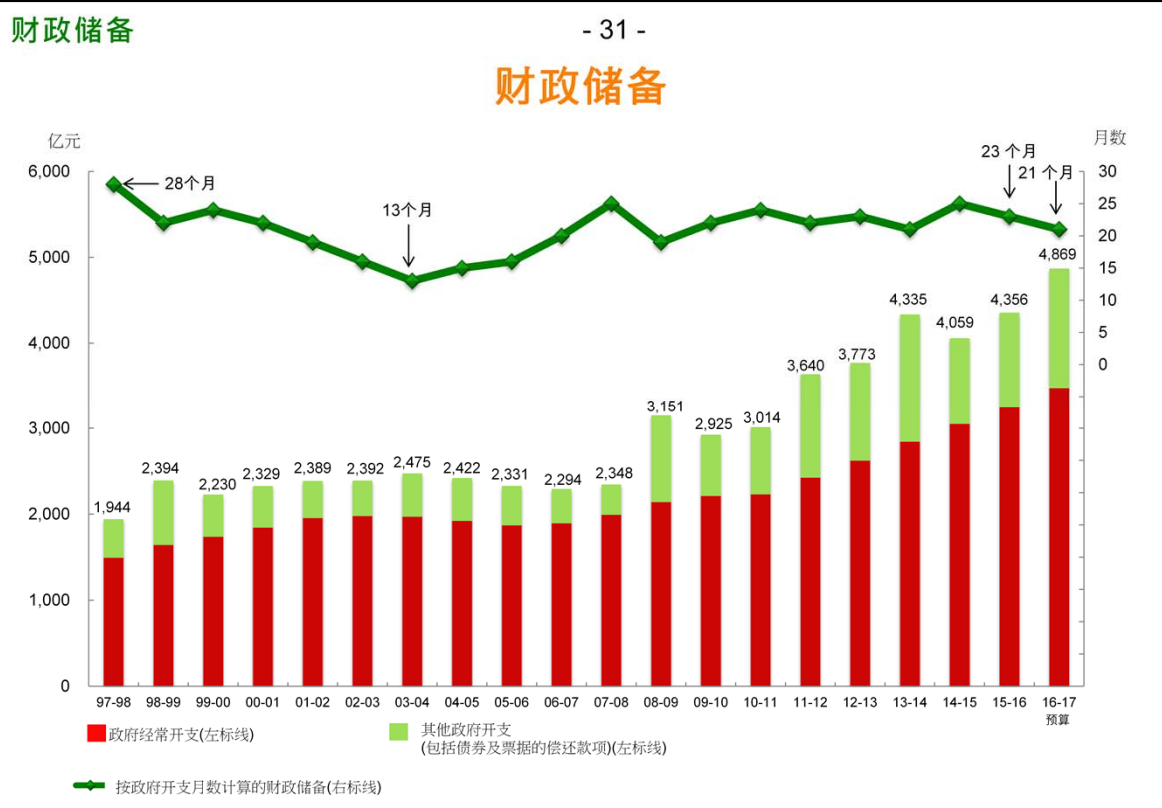
财政储备

财政储备

财政储备

(百万元)	2015-16 实际
政府一般收入帐目	508,486
具有指定用途的基金	114,672
基本工程储备基金	58,170
资本投资基金	2,835
公务员退休金储备基金	27,129
赈灾基金	14
创新及科技基金	42
贷款基金	4,468
奖券基金	22,014
土地基金	219,730
合计	842,888

- 「财政储备」是政府一般收入帐目及根据《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，当中大多数款项已划作指定用途。
- 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(包括计至二零一六年三月底约3,000亿元的基本工程承担)和负债(例如公职人员退休金，在二零一六年三月三十一日的现值为8,747亿元)。



- 对香港来说，逾8,000亿元相当于多少？
- 在二零一五／一六年度完结时，财政储备相等于23个月的政府开支。
- 到了二零一六／一七年度完结时，预计财政储备大约相等于21个月的政府开支。

财政年度	财政储备 (亿元)	名义本地生产总值(亿元)	财政储备按本地生产总值百分比
1997-98	4,575	13,731	33.3%
2015-16	8,429	23,971	35.2%
2016-17 原来预算(注)	8,543	24,751	34.5%

注：二零一六／一七年度的财政储备结余预测已作修订，以计及二零一五／一六年度实际财务状况。

无拨备的负债及 尚未支付的承担额

尚未支付的基本工程项目承担额	~3,000亿元
未来十年无拨备的退休金负债	~4,500亿元
或有负债	~800亿元

- 截至二零一六年三月底，经立法会批准而尚未支付的基本工程项目承担额为2,967亿元(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而未偿还的票据。二零一六／一七年度退休金开支预算为330亿元。预计未来十年无拨备的退休金负债为4,519亿元。
- 截至二零一六年三月三十一日，政府的或有负债约为863亿元。

长远的财政挑战

未来的挑战

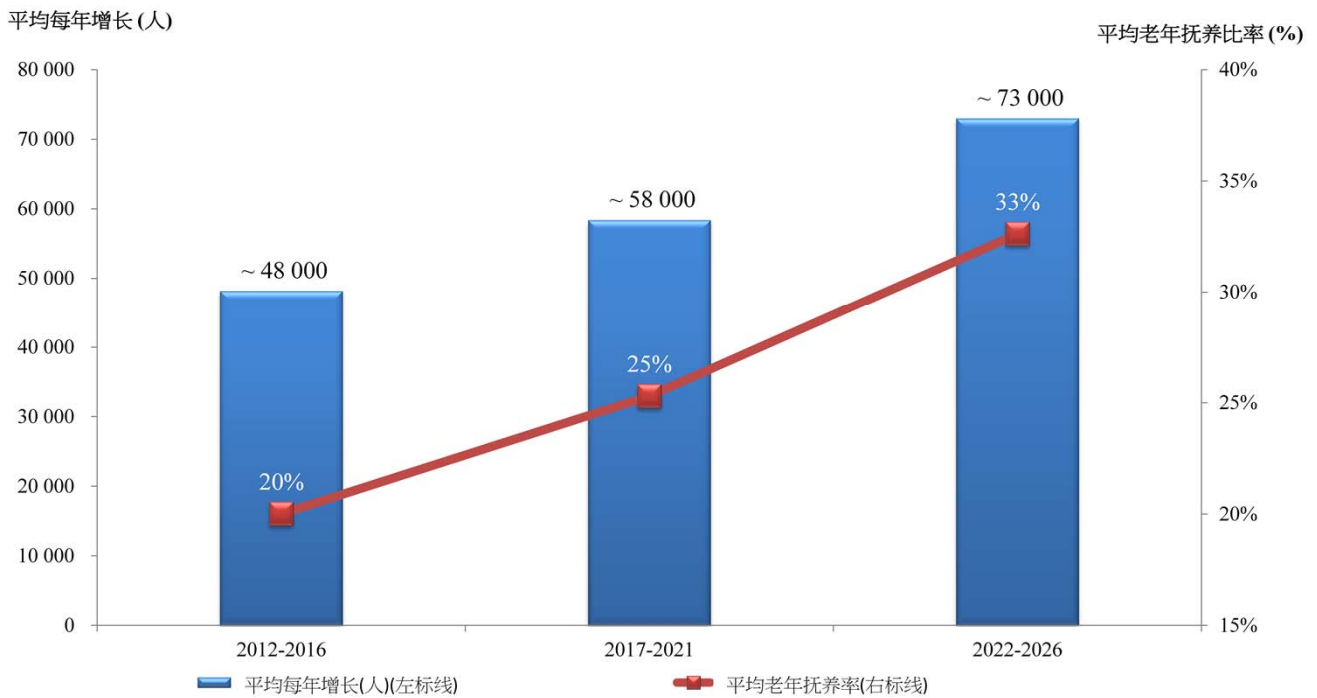
人口老化

经济增长
放缓

政府收入
有所限制

公共开支
需求持续

65岁及以上人口急剧增长

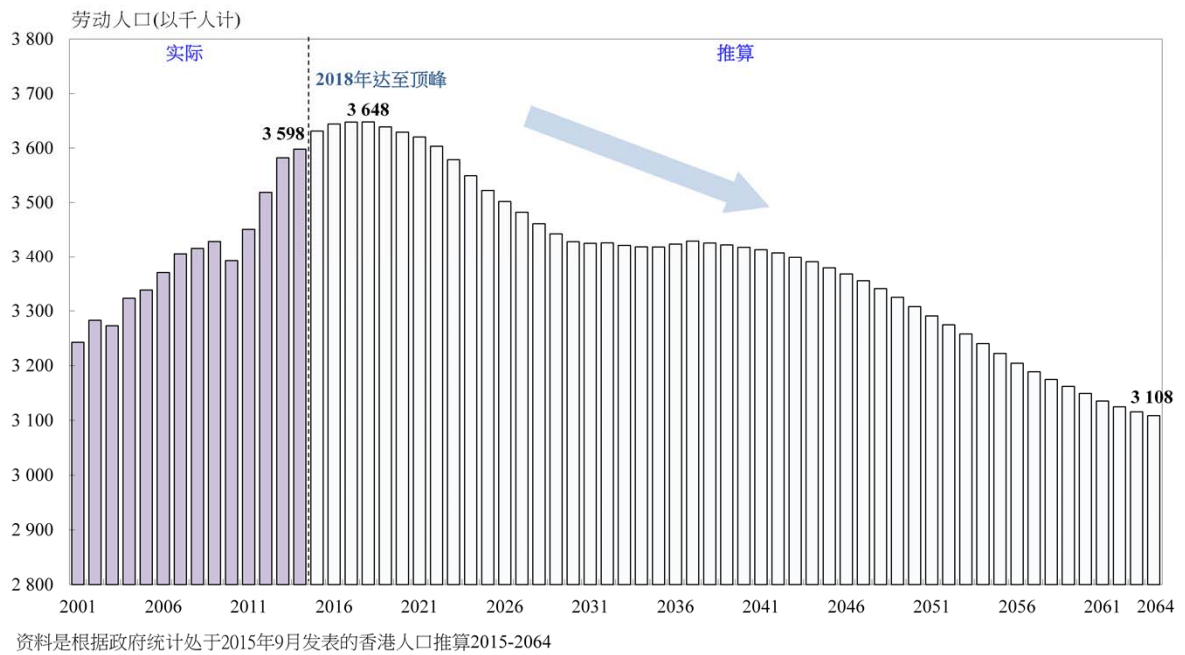


资料是根据政府统计处于2015年9月发表的香港人口推算2015-2064

- 本港人口正急速老化。65岁及以上人口的比例推算会由二零一六年的16%显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岁人口的比例则推算会由二零一六年的73%下降至二零六四年的58%。
- 老年抚养比率(65岁及以上人口/15-64岁人口)推算会由二零一六年的22%(二零一二年至二零一六年的平均比率为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为25%，二零二二年至二零二六年的平均比率为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%。

长远的财政挑战

劳动人口预期在二零一八年后逐步减少



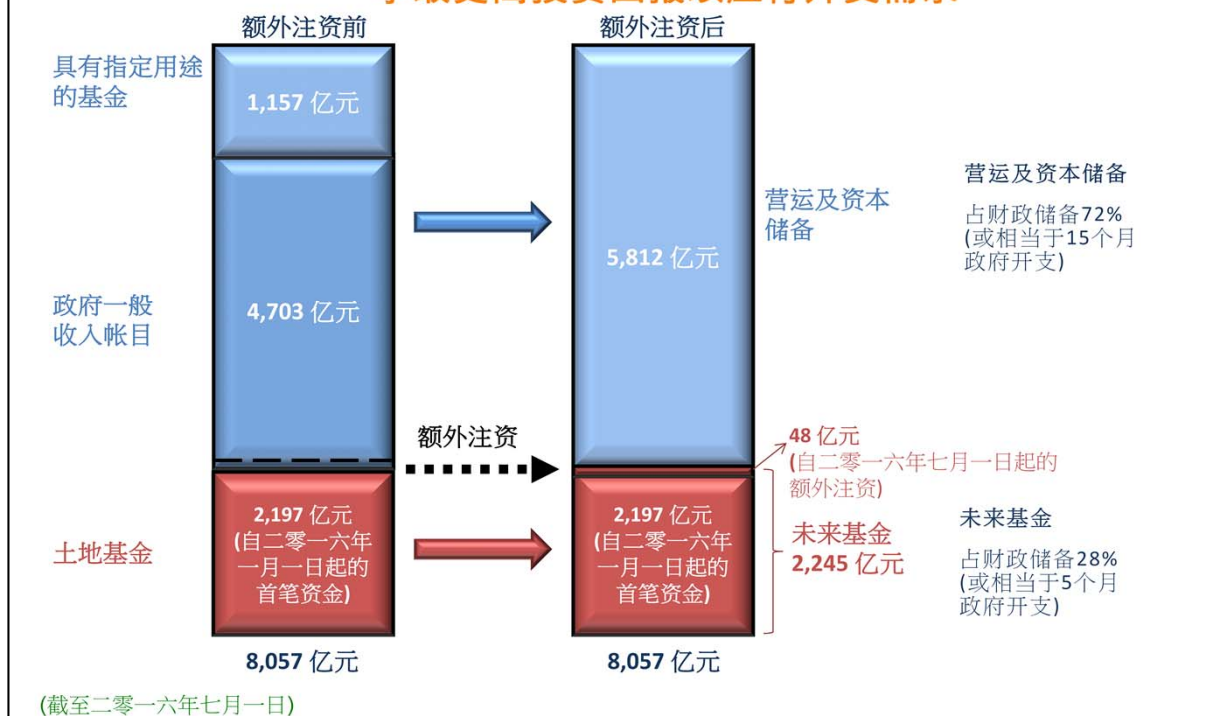
- 香港的劳动人口预计在二零一八年会达到顶峰，随后直至二零三零年代初期都会持续减少。香港经济长远增长在未来三十年难免受到限制。

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
- 如果政府开支增长持续超越本地生产总值／收入的增长，结构性赤字可能很快浮现
- 需要采取果断及有效的财政措施

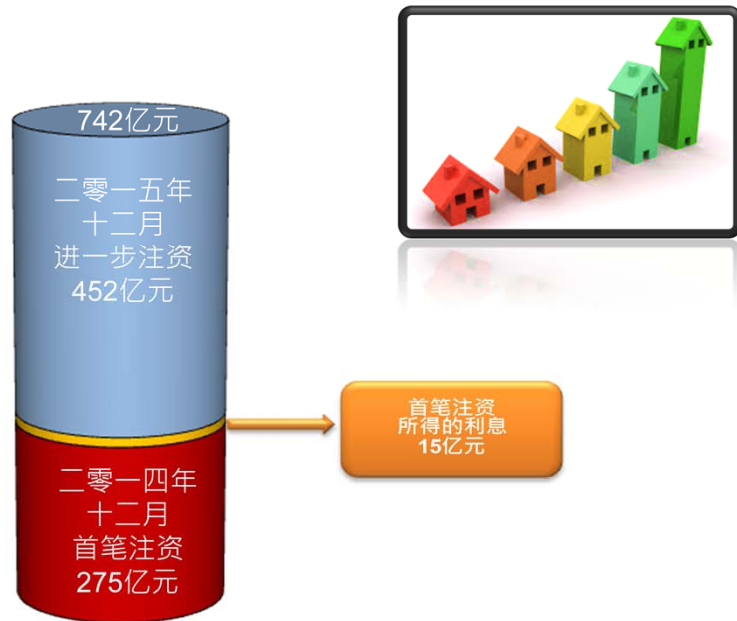
- 长远财政计划工作小组在二零一四年三月初发表报告，为香港的财政可持续性提供科学和客观的依据。
- 工作小组指出，随着人口老化，经济增长放缓，如果政府开支增长持续超越经济和收入的增长，结构性赤字在所难免。
- 要解决预期的结构性赤字问题，或减低发生问题的机会，政府除了继续推动本港经济发展外，还须：
 - 控制政府开支增长；
 - 保障、稳定和扩阔收入基础；以及
 - 未雨绸缪，设立未来基金。

**未来基金 —
争取更高投资回报以应付开支需求**



- 政府于二零一六年一月一日透过行政途径，在财政储备内设立未来基金，并以2,197亿元的土地基金结余作为「首笔资金」，以名义帐目的方式持有。其后，政府可对未来基金作出恒常注资，并会因应当时的财政状况和社会需要，灵活调整注资的百分比。
- 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，则称为「营运及资本储备」。
- 设立未来基金纵非解决全部问题的对策，但可以缓减我们下一代的财政压力。
- 自二零一六年七月一日起，未来基金也包括相当于二零一五／一六年度实际财政盈余三分之一(即48亿元)的额外注资。

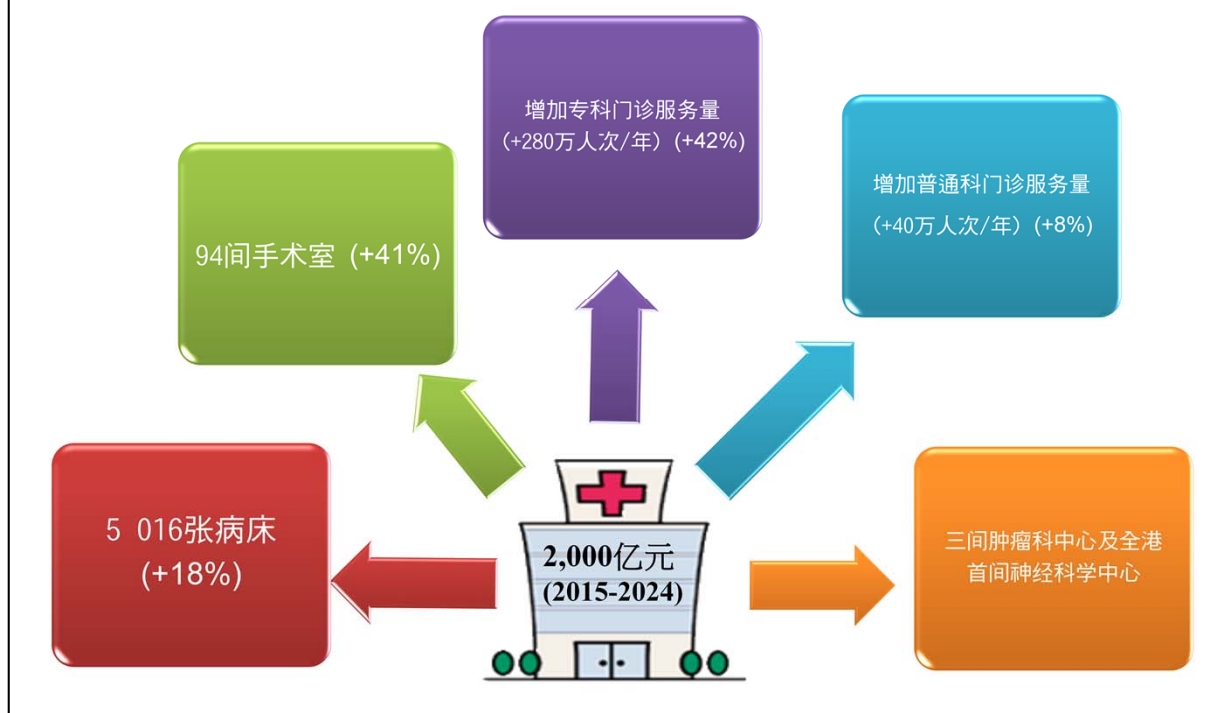
房屋储备金 — 为已知的房屋需求作出拨备



(截至二零一六年七月一日)

- 政府在二零一四年注资275亿元设立房屋储备金，凸显政府致力配合未来十年公营房屋供应的目标。到了二零一五年十二月，房屋储备金的累计利息有15亿元，加上一年前预留作首笔资金的275亿元，房屋储备金已达290亿元。
- 二零一五年十二月，政府决定进一步注资452亿元。截至二零一五年十二月三十一日，连同二零一四年的拨款及累积投资收益，房屋储备金的结余为742亿元。

医院发展计划 — 投放资源用以在十年内提升公共医疗设施



- 今年施政报告及财政预算案均有提及医院发展计划。此计划为期十年，将投放总值2,000亿元以改善公营医疗设施，目的是让医院管理局可长远和灵活地规划和医院相关的项目，医管局预期在计划下会新增病床、手术室及医疗中心等设施，亦会提升专科和普通科门诊的就诊人次。
- 我们预计在二零一五年起未来十年的基本工程计划资源分配工作中，需要拨备约23%的资源以推行计划。



- 为解决财政可持续性的问题，开支、收入及本地生产总值的增长应保持一致。

谢谢