

財政預算模式

53. 專責小組假設長遠而言，經濟增長會維持在“正常”(即周期中段)水平，並計及過去十年出現的變化後，估計在現行收支政策下未來政府經營盈餘或赤字可能會出現的數額。此舉的目的，是要確定當經濟回復“正常”增長趨勢時，赤字會否繼續出現。倘若在經濟周期回復至“正常”水平後，赤字仍沒有消除，即表示香港看來有結構性財政問題。

54. 專責小組在曾為區內其他政府作出類似經濟推算模式的顧問協助下，制訂了一個財政預算模式，以研究本港財政制度能否在直至二零二一至二二年度為止的20年內長期維持穩健。

附件 IV 55. 這個模式納入了三組參數，分別為經濟、人口及收支。主要的模式參數及假設載列於附件 IV。這模式亦計及現行的政府收支政策 近年及將來的經濟變化(例如物業市場整固及人口老化)可能產生的影響。除此之外，專責小組沒有就未來的經濟變化對本港公共財政可能會造成的嚴重影響，作出任何假設。

56. 這個模式旨在通過運算主要變數來測試財政影響。理論上，某些參數與其他參數會起相互作用。舉例來說，經濟增長較高時，薪俸稅收益(以佔香港僱員薪酬的百分比計算)可能會稍高於經濟增長較低時。為達到財政預算模式的目的，專責小組決定將收支參數固定，並利用經濟參數測試這些參數的敏感度。誠然，這不會得出參數之間起相互作用而引致的確實影響，但就長期模擬推算而言，應可提供近似真實的主要財政預算趨勢狀況，而這亦是這項研究的重點。

57. 專責小組注意到，推算期達20年的模式對確定評估財政穩健程度的方向很有用，特別是當這種模式計及人口轉變預測。不過，專責小組同時亦要強調，這樣長時間的推算難免受很多不明朗因素影響。由於任何重要變數的變動都會影響整體結果，所以推算期越長，推算的可靠程度也較低。因此，較長期的推算特別須以審慎態度來看，並應視作近似真實的未來財政狀況說明，而非肯定出現的結果。

經濟參數

58. 這模式的主要經濟假設如下：

曆年	2002	2003 - 2006	2007-2021
	%	%	%
本地生產總值實質增長率	1.0	3.5	3.0
本地生產總值平減物價指數	-1.5	0.9	2.0
本地生產總值名義增長率	-0.5	4.4	5.1

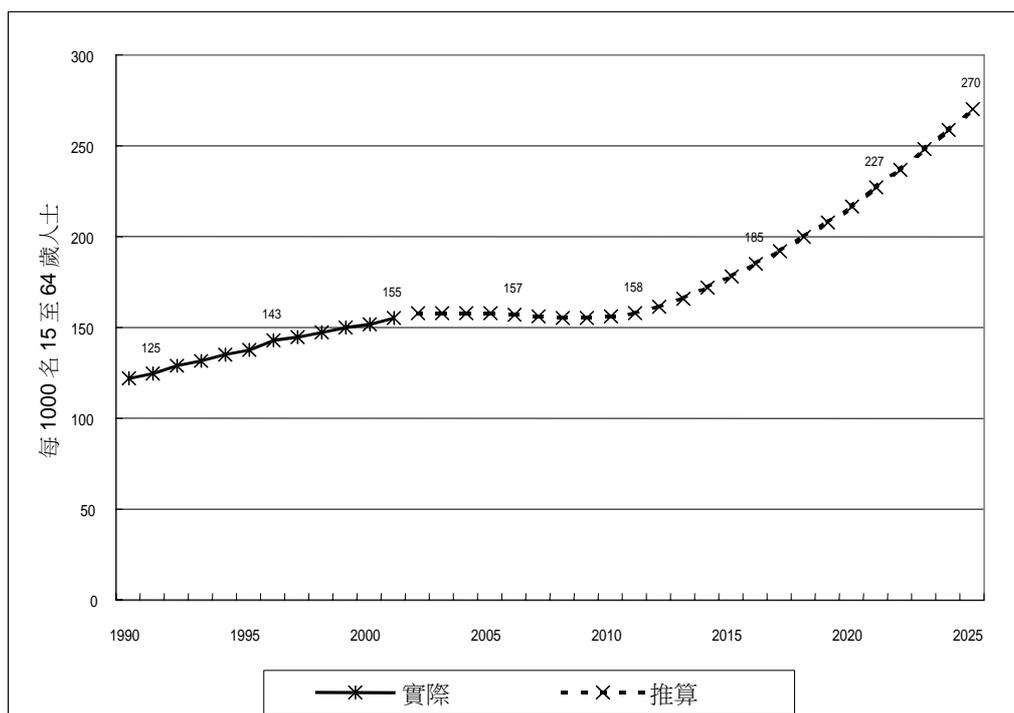
59. 我們曾以其他假設測試過這模式的敏感度，以反映經濟增長較高及較低的情況。有關假設如下：

曆年		2002	2003-2006	2007-2021
		%	%	%
本地生產總值實質增長率	較高	1.0	4.7	4.0
	較低	1.0	2.3	2.0
本地生產總值平減物價指數	較高	-1.5	2.1	3.0
	較低	-1.5	-0.5	0.5
本地生產總值名義增長率	較高	-0.5	7.0	7.1
	較低	-0.5	1.7	2.5

人口參數

60. 這模式採用了《香港人口推算 2000-2029》的人口推算和二零零一年人口普查所得的人口數字。過去十年，人口持續老化。一九九一年，在 15 至 64 歲這個年齡組別的人士與 65 歲及以上人士的數目比例是 1000 比 125，二零零一年已增至 155。按推算，這個比例在二零零六年會增至 157，在二零一六年再增至 185，到二零二一年則增至 227(見下文圖 12)。

圖 12 — 老人比率



61. 我們在模擬長遠財政預算狀況時，已計及人口老化對政府社會保障援助金開支的影響。

收支參數

62. 在這模式中，每個主要收入項目均獲配以一個因子，而這個因子將有關收入項目與一個經濟變數聯繫，以便推算長期的趨勢。舉例來說，我們假設利得稅稅收為前一年度本港經營盈餘總額¹⁰的某個百分比，而薪俸稅稅收則是前一年度本港僱員薪酬的一個百分比。主要模式參數及其因子，載於附件 IV。不是所有因子都必定像這兩個例子所述有那樣直接的關係，但這些因子都應屬合適，不會影響這模式的整體有效性。下文概述主要的收支參數。

收入參數

63. 下文表 12 載列一九九一 / 九二至二零零一 / 零二年度不同收入項目的分析。

¹⁰ 經營盈餘總額計算整體經濟生產過程中資本及企業活動的回報。這屬剩餘項目，計算方法是從本地生產總值扣除僱員薪酬(即勞工回報，主要包括薪金及工資、花紅、僱員福利等)和生產及進口貨物的稅項。

表 12 — 各收入項目在收入總額所佔的百分比

	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
經營收入											
利得稅	22.0	23.8	23.9	27.1	25.9	24.0	19.7	20.9	16.2	19.1	25.6
薪俸稅	15.2	14.9	13.5	13.5	14.6	13.8	10.7	11.6	10.6	11.7	16.4
個人入息課稅	0.9	1.0	1.0	1.0	1.6	1.7	1.6	1.9	1.4	1.5	2.2
物業稅	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6
直接稅收入	39.2	40.7	39.3	42.5	43.0	40.3	32.6	35.0	28.7	32.8	44.8
博彩稅	6.2	5.8	6.0	5.3	6.1	5.9	4.8	5.7	5.1	5.6	6.5
印花稅	8.3	9.9	10.8	7.3	6.2	9.8	10.3	4.7	5.2	4.9	5.1
其他間接稅	1.5	1.3	1.2	0.7	0.7	0.9	0.6	0.5	0.4	0.3	0.5
間接稅收入	16.0	17.0	18.0	13.3	13.0	16.6	15.7	10.9	10.7	10.8	12.1
一般差餉 ⁵	3.0	3.3	2.7	2.9	3.2	3.0	2.2	1.7	3.0	6.4	7.1
應課稅品稅	6.0	5.3	4.3	4.3	4.4	4.0	3.0	3.6	3.2	3.2	4.0
公用事業	5.8	5.3	4.8	4.8	4.0	3.2	2.4	2.0	1.4	1.5	2.0
費用及收費	6.3	5.9	5.2	5.5	5.5	5.2	4.0	4.9	4.7	4.9	6.3
其他非稅項收入	8.3	9.3	7.6	8.0	7.4	7.0	7.5	9.1	7.7	7.8	10.8
非稅項收入	29.4	29.1	24.6	25.5	24.5	22.4	19.1	21.3	20.0	23.8	30.2
投資收入	2.6	1.3	2.0	2.8	3.3	2.7	5.3	14.6	15.8	8.7	0.0
經營收入總額	87.2	88.1	83.9	84.1	83.8	82.0	72.7	81.8	75.2	76.1	87.1
非經常收入											
地價收入	7.8	6.6	11.1	10.9	10.8	12.9	22.6	8.9	14.9	13.1	4.9
其他非經常收入	5.0	5.3	5.0	5.0	5.4	5.1	4.7	9.3	9.9	10.8	8.0
非經常收入總額	12.8	11.9	16.1	15.9	16.2	18.0	27.3	18.2	24.8	23.9	12.9
收入總額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

64. 利得稅歷來都是直接稅收入中最大的收入來源。由於香港的稅制採用地域來源原則，在電子商貿發展初期，我們估計電子商貿會導致利得稅收益大幅減少，但這情況至今尚未出現。不過，先進的通訊技術雖然會增強香港的競爭力，另一方面亦會增加商業的流動性，因而對香港按地域來源原則徵稅的利得稅稅基構成威脅。影響利得稅收益另外一個不明朗的因素，如上文第 40 段所述，是從與物業有關連的行業和銀行業獲得的稅收。

65. 專責小組考慮這些發展情況後，採用既定的財政預算預測方法，推算出直至二零零六至零七年度的利得稅收益。以佔前一年度本港經營盈餘總額的百分比計算，利得稅收益所佔百分比於 9.1%與 9.6%之間上落(詳情見附件 IV)。至於較長遠的預測，專責小組以佔前一年度經營盈餘總額平均為 9.3%計算，推算二零零六至零七年度後的利得稅收益。這較一九九八 / 九九至二零零一 / 零二年度平均 8.9%的利得稅收益稍高，但遠較九十年代亞洲金融危機前平均錄得的 11.2%為低。

附件 V

66. 薪俸稅的稅基近年一直在縮窄，原因之一是近年增加薪俸稅寬減。過去十年，個人免稅額和扣減額的增幅超過通脹率(見附件 V)。由一九九一 / 九二至二零零一 / 零二年度，繳納薪俸稅的工作人口由 47.1%下降至 37.0%。薪俸稅納稅人的實際人數由一九九一至九二年度的 1280000 人，下跌至二零零一至零二年度的 1200000 人，減少接近 80000 人，儘管同期的工作人口由 272 萬人增至 324 萬人。

附件 VI

67. 此外，薪俸稅邊際稅率近年的調整雖然減輕了納稅人的整體負擔，亦減少了稅收。附件 VI 說明邊際稅率的調整所造成的影響。狹窄的薪俸稅稅基已進一步收縮，而繳納最多薪俸稅的 100000 名納稅人所繳稅款，在薪俸稅總額所佔的比例持續增加。在一九九一至九二年度，這批人士繳納的稅款，佔薪俸稅總額的 51.8%，估計這百分比在二零零一至零二年度會上升至 61.2%。

68. 薪俸稅方面，香港在中長期將面對兩項挑戰——人口老化和跨境就業。隨着香港人口老化，工作年齡人口相對於總人口的百分比會下降。長遠來說，港人前往內地工作(但可能仍在港居住)，亦會抑制本地工作人口的增長，而且由於香港的稅制根據地域來源原則徵稅，因此也會對薪俸稅稅基構成壓力。

69. 專責小組考慮到上述發展情況，並採用既定的財政預算預測方法，推算出直至二零零六至零七年度的薪俸稅收益。以佔前一年度僱員薪酬的百分比計算，這項收益介乎 4.6%與 5.3%之間(詳情見附件 IV)。就較長遠的預測，專責小組以佔前一年度僱員薪酬的 5.0%為平

均數計算，推算二零零六至零七年度以後的薪俸稅收益。與九十年代初亞洲金融危機出現之前的平均數 5.8%比較，這個數字屬偏低，但與一九九八 / 九九至二零零一 / 零二年度期間平均為 4.1%這水平比較，則已見好轉。

70. 物業交易印花稅收益取決於物業市場的表現。實際的交易宗數和物業價格水平，會決定稅收的多少。物業市場受經濟壓力進行整固，交易宗數和轉讓代價較數年前的水平下跌很多，影響了印花稅稅收。專責小組推算在未來五個財政年度物業交易印花稅平均佔經營盈餘總額的 1.2%。在其後的年度，亦會採用這個百分比。

71. 股票交易印花稅收益取決於股票市場的成交量和股價水平。專責小組在這模式假設，股票交易印花稅收入在經營盈餘總額所佔的百分比為 1.1%，亦即未來五個財政年度推算的平均收益。

72. 一般差餉收入取決於應課差餉單位的數目和租金水平。根據現時徵收的差餉水平，專責小組在這個模式中假設，從這來源所得的收入，長遠來說會佔經營盈餘總額的 3.6%左右，亦即未來五個財政年度預測的平均收益。

73. 政府批出土地契約和批准更改私人土地用途，都會有地價收入。土地供應機制經改善後，市場的土地供應變得充裕和穩定。物業價格較為穩定，就不會帶來像一九九七至九八年度以前在物業市場所得的意外收益。專責小組在這個模式中假設，地價收入在本地生產總值所佔的百分比，長遠來說會在 2.0%左右。

74. 投資收入是財政儲備賺得的回報。除應付資金流動需要或彌補預算赤字外，財政儲備大部分均投資在債券及股票，為政府帶來投資收入。在這個模式下，投資收入是按推算的財政儲備水平配合假設的回報率 5.5%計算。儲備一旦耗盡，假設赤字會以政府借貸彌補¹¹，借貸成本按 6.0%計算。這是因為在儲備耗盡後香港的融資情況會遠較現時為差，而現時若要向外舉債，會有龐大的財政儲備支持。

¹¹ 舉債的方法只是為說明而作的假設，並不表示政府應該或將會耗盡財政儲備以彌補赤字，然後舉債。

開支參數

75. 在開支方面，專責小組在這財政預算模式中採用了控制政府開支增長的既定指引，但“其他費用”項下一個按人口推算而釐定的開支項目則除外。這方法令模式能顯示人口老化和因而令社會保障援助金增加對財政造成的部分影響。

76. 控制政府開支增長的既定指引訂明，政府開支的整體增長應與本地生產總值的實質趨勢增長相適應。然而，自一九九三至九四年度起，名義政府開支增長已超逾名義經濟增長，詳情見下文圖 13，而上文第 48 至 50 段亦已加以解釋。為了計及政府開支平減物價指數的變動率高於本地生產總值平減物價指數這個系統性的現象，專責小組在這個財政預算模式中，假設政府開支平減物價指數比本地生產總值平減物價指數高出零點八個百分點。

圖 13 — 政府開支和本地生產總值的名義累積增長率

