

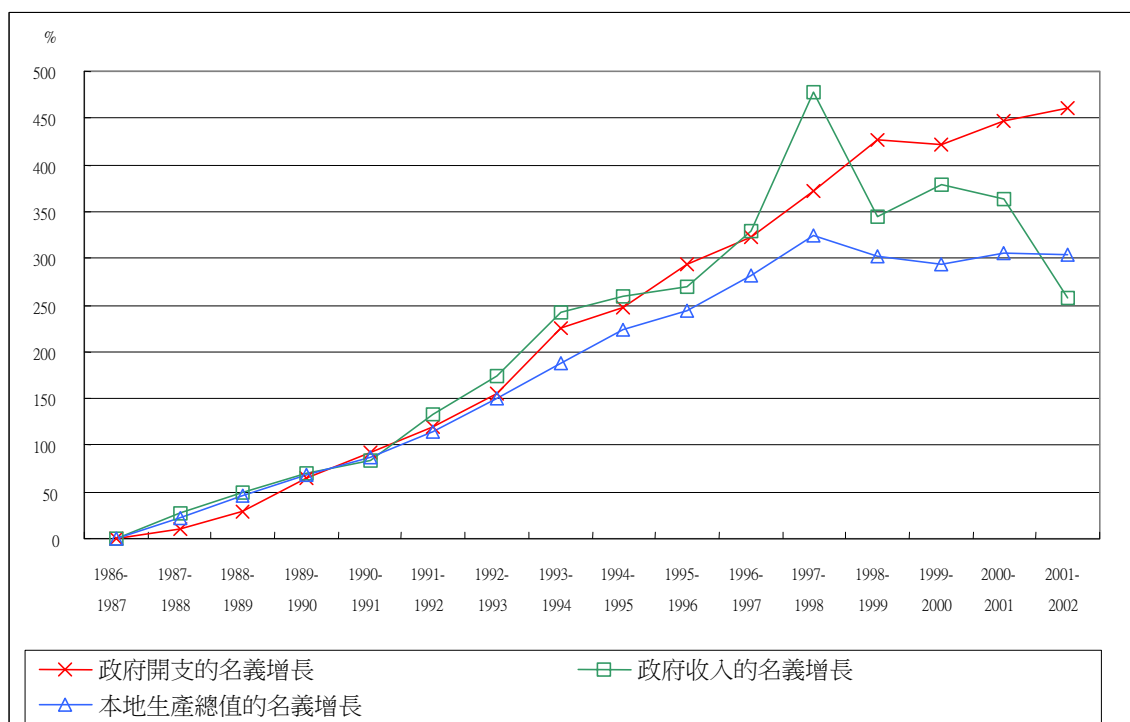
以往的財政趨勢

整體累積財政狀況

12. 在上述經濟背景下，專責小組把過去 15 年來本地生產總值的名義累積增長總額與政府收支的名義累積增長¹作出比較，並加以分析。從下文圖 7 可見，政府開支的累積增長由一九九三至九四年度起超越經濟的累積增長，到了一九九七至九八年度，兩者的差距開始擴大。另一方面，直至今年，政府收入的累積增長則稍高於本地生產總值的累積增長。

¹ 就這項分析而言，政府收支並不包括營運基金和房屋委員會的收支和獎券基金的付款。

圖 7 — 政府開支、政府收入和本地生產總值的名義累積增長率

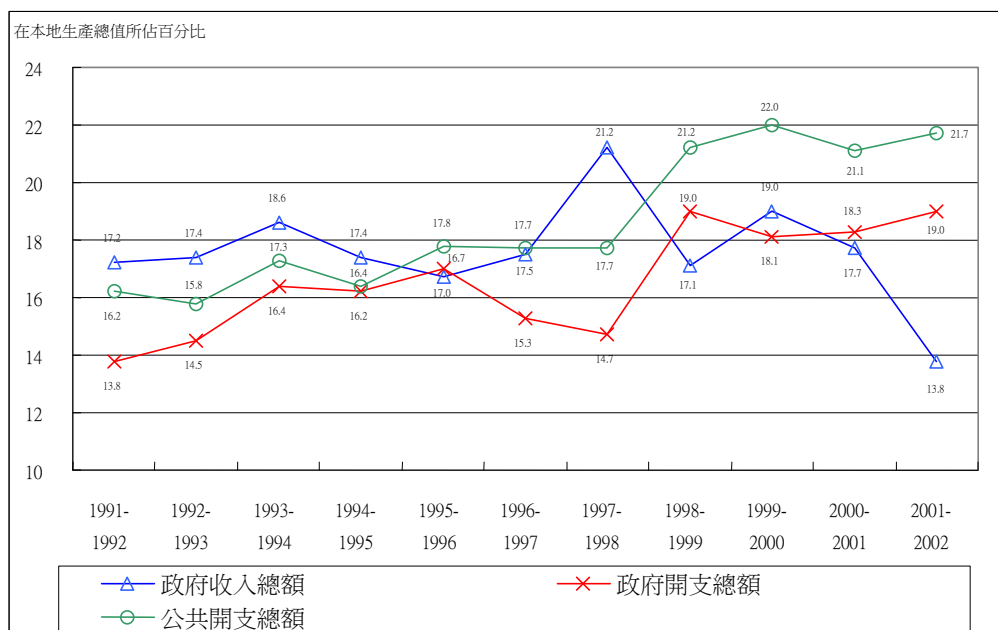


與一年前同期比較的情況

13. 專責小組亦分析了自一九九一至九二年度起，以與一年前同期比較計算，政府收支在本地生產總值所佔的比例。分析結果載於下文圖 8。為說明有關情況，圖 8 亦顯示公共開支²，以供參考。

² 公共開支包括政府開支(減去資本投資基金的墊款和股本投資)，另加營運基金、房屋委員會、前(臨時)市政局及前(臨時)區域市政局(至一九九九年十二月三十一日止)的開支，以及由獎券基金支付的款項。

圖 8 — 政府收入、政府開支及公共開支
在本地生產總值所佔的百分比



14. 如上圖所示，在一九九五至九六、一九九八至九九、二零零零至零一及二零零一至零二年度，政府開支總額均超越政府收入總額(以在本地生產總值所佔比例計算)。一九九一至九二年度以後以貨幣計算的政府收支詳情，載於附件 III。

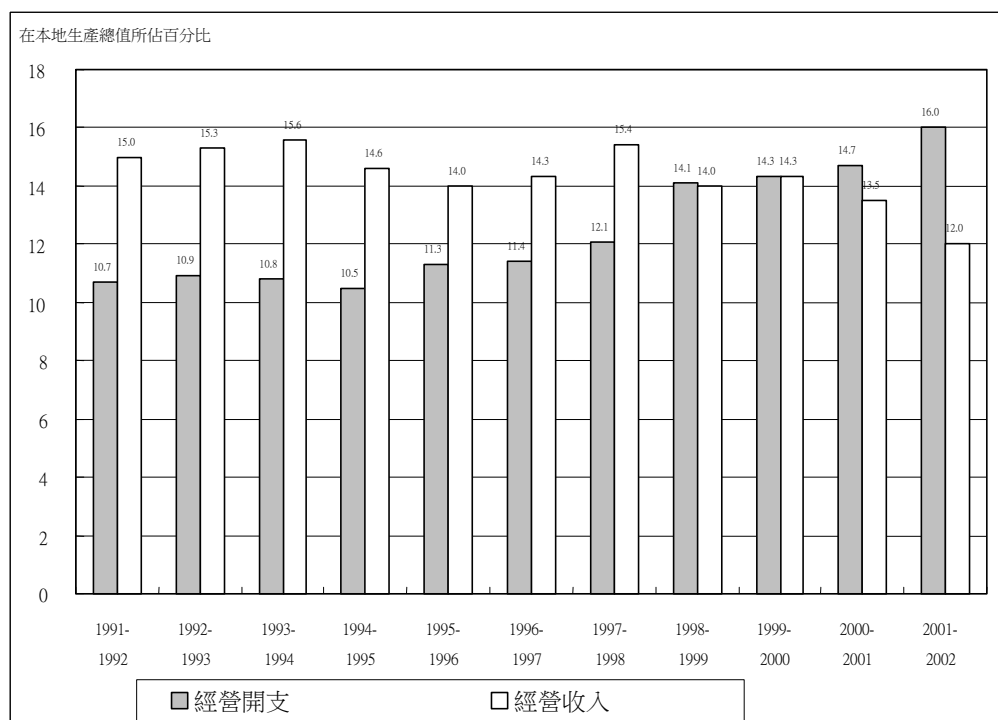
附件 III

經營開支和收入

15. 一九九一／九二至二零零一／零二年度³ 政府經營開支和收入在本地生產總值所佔比例的情況，載於下文圖 9。

³ 所有收支表載列的二零零一至零二年度數據，都是以修訂預算的最新預測為根據的。在本報告書最後定稿時，修訂預算仍未定稿。

圖 9 — 政府經營開支和收入在本地生產總值所佔的百分比



16. 整體來說，政府經營開支在這段期間有所增加，由一九九一至九二年度佔本地生產總值的 10.7% 上升至二零零一至零二年度的 16.0%。更具體來說，在一九九五至九六年度之前，政府經營開支佔本地生產總值的比例低於 11%，在一九九五至九六年度則上升至高於 11%，在一九九八／九九至二零零零／零一年度升至超過 14%，而在二零零一至零二年度再增至 16%。自一九九八至九九年度起，經營開支在本地生產總值所佔的高百分比，大致與該數年度(除了二零零零至零一年度)本地生產總值出現負增長相吻合。

17. 整體來說，計至一九九九至二零零零年度，政府經營收入在本地生產總值所佔的百分比，在 15.6%(一九九三至九四年度)至 14%(一九九五至九六年度)之間的窄幅上落。不過，政府經營收入在本地生產總值所佔的百分比，在二零零零至零一年度和二零零一至零二年度則分別下跌至 13.5% 和 12.0%。

經營開支

18. 下文表 1 列出自一九九一至九二年度以來政府經營開支主要組成項目的轉變。

表1 — 政府經營開支在本地生產總值所佔的百分比⁴

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
個人薪酬	3.8	3.3	3.2	3.2	3.2	3.1	3.0	3.5	3.8	4.0	4.1
與員工有關連的開支	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.4
部門開支	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2
其他費用	1.6	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8	2.3	2.4	2.4	2.6
經常資助金	3.5	4.1	4.1	4.2	4.6	4.7	4.8	5.6	6.0	6.0	6.4
其他非經常開支	0.1	0.4	0.4	0.1	0.2	0.1	0.9	1.0	0.2	0.2	0.3
總計	10.7	10.9	10.8	10.5	11.3	11.4	12.1	14.1	14.3	14.7	16.0

19. 增幅最大的項目是“經常資助金”。經常資助金是付予政府資助的外間團體的款項，以維持其日常經營，包括教育及衛生服務的大部分支出。在一九九一至九二年度，經常資助金開支佔本地生產總值的百分比為 3.5%，到二零零一至零二年度，則已升至 6.4%，增加了差不多三個百分點。

20. 導致經營開支增加的另一主要項目是“其他費用”。“其他費用”主要包括綜合社會保障援助計劃及公共福利金計劃下的社會保障援助金。社會保障制度擴大，加上失業率(特別是自一九九八至九九年度以來)不斷上升，對社會保障援助金的開支造成了壓力。“其他費用”的開支佔本地生產總值的百分比，已由一九九一至九二年度的 1.6%，升至二零零一至零二年度的 2.6%。

⁴ 政府經營開支並不包括那些以營運基金方式運作的部門的開支，以及由房屋委員會及兩個臨時市政局在解散之前撥款支付的開支。有關項目表列如下(除非另有註明，否則不包括在本地生產總值所佔百分比低於 0.1%的項目)：

開支項目	有增減的年度	以本地生產總值百分比為單位的影響
郵政署營運基金	自一九九五至九六年度起不包括在政府開支內	-0.2%
機電工程營運基金	自一九九六至九七年度起不包括在政府開支內	-0.1%
污水處理服務營運基金	在一九九五／九六至一九九七／九八年度期間不包括在政府開支內	微不足道
	在一九九八至九九年度包括在政府開支內	+0.1%
食物環境衛生署	自二零零零至零一年度起包括在政府開支內	+0.35%
康樂及文化事務署	自二零零零至零一年度起包括在政府開支內	+0.4%

21. “個人薪酬”及“與員工有關連的開支”這兩個項目的增幅則較為穩定，由一九九七至九八年度之前的期間佔本地生產總值約4.2%，升至二零零一至零二年度的5.5%。

經營收入

22. 政府的經營收入主要來自直接稅及間接稅、一般差餉、其他非稅項收入如各項政府收費和財政儲備的投資收入。這些項目多少都取決於經濟表現。下文表2顯示自一九九一至九二年度起政府經營收入在本地生產總值所佔比例的情況。整體來說，一九九一／九二至一九九八／九九年期間，經營收入佔本地生產總值的14%或以上。不過，政府經營收入在二零零零至零一年度及二零零一至零二年度則分別下跌至佔本地生產總值的13.5%及12.0%。

表2 — 政府經營收入在本地生產總值所佔的百分比

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
直接稅收入	6.7	7.1	7.3	7.3	7.2	7.0	6.9	6.0	5.5	5.8	6.2
間接稅收入	2.8	3.0	3.3	2.3	2.2	2.9	3.3	1.9	2.0	1.9	1.7
一般差餉 ⁵	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.6	1.1	1.0
其他非稅項收入 ⁶	4.6	4.4	4.1	4.0	3.6	3.4	3.6	3.3	3.2	3.1	3.1
投資收入	0.4	0.2	0.4	0.5	0.5	0.5	1.1	2.5	3.0	1.6	0.0
總計	15.0	15.3	15.6	14.6	14.0	14.3	15.4	14.0	14.3	13.5	12.0

23. 直接稅是與入息有關連的稅項，包括利得稅、薪俸稅、物業稅及個人入息課稅。按徵稅能力來說，利得稅和薪俸稅是直接稅的最大收入來源。間接稅則是與入息無關的稅項，包括印花稅、博彩稅等稅項。

24. 來自直接稅及間接稅的收入，在亞洲金融危機發生之前一直維持穩定趨勢。在一九九一／九二至一九九七／九八年度期間，稅收在本

⁵ 二零零零年一月一日之前，所徵收的一般差餉有超過一半是用來支付當時的市政局及區域市政局(自一九九七年七月一日起，則為兩個臨時市政局)的開支。表2並沒有將這些差餉列為收入。

⁶ 除各項政府收費外，“其他非稅項收入”亦包括罰款、專營權費、物業和投資等。

地生產總值所佔百分比介乎 9.4%與 10.6%之間，其後跌至低於 8%。一九九八至九九年度是分水嶺，因為政府在該年度大幅增加薪俸稅項下的個人免稅額和扣除額，並調低薪俸稅和利得稅稅率。這是在上一個財政年度有龐大收入後實施的。

25. “其他非稅項收入” 包括各項政府收費所得的收入。由於多項政府收費已凍結，近年這方面的收入持續下跌。

26. 投資收入主要來自財政儲備的投資所得。從上文表 2 可見，一九九七至九八年度是明顯的分水嶺，該年度來自這個來源的收入急升至佔本地生產總值的 1.1%，與一九九六至九七年度該項收入佔本地生產總值的 0.5%比較，高出一倍有多。這是因為一九九七年七月一日香港特區土地基金的累積結餘撥歸政府，令政府的財政儲備突然大幅增加所致。(香港特區土地基金在一九八五年成立，其收入來自土地交易的一半地價淨額。該基金獨立於當時的政府，而其結餘並非當時的政府的財政儲備一部分。)投資收入在一九九八至九九及一九九九至二零零零年度有較高收益，主要是因為外匯基金的投資回報率高(一九九八年為 9.2%，一九九九年為 10%)。二零零一至零二年度投資收入下跌，是由於投資環境不理想令回報率下跌，以及多年出現綜合赤字令可作投資的財政儲備縮減所致。

經營收支結餘

27. 一九九八至九九年度之前，經營帳目都有盈餘。自此之後，本港連續四年出現經營赤字。在二零零一至零二年度，一如下文表 3 所顯示，赤字達本地生產總值的 3.9%。

28. 專責小組留意到，投資收入自一九九七至九八年度起已成為經營收入的一個重要組成部分。如下文表 3 所示，假如沒有投資收入，則自一九九八至九九年度以來的經營赤字會更為嚴重。由於投資收入本身波動不定，專責小組對倚賴投資收入作為穩定的收入來源表示懷疑。

表 3 — 計入投資收入前後的經營盈餘／赤字
在本地生產總值所佔的百分比

財政年度	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
計入投資收入 ⁷ 後的經營盈餘／ (赤字)	4.2	4.4	4.8	4.0	2.7	2.9	3.3	-0.05	-0.1	-1.2	-3.9
投資收入	0.4	0.2	0.4	0.5	0.6	0.4	1.1	2.5	3.0	1.6	0.0
計入投資收入前的經營盈餘／ (赤字)	3.8	4.2	4.4	3.5	2.1	2.5	2.2	-2.6	-3.1	-2.8	-4.0

非經常開支及收入

29. 一九九一／九二至二零零一／零二年度政府非經常開支及收入在本地生產總值所佔的比例，列載於下文表 4。

表 4 — 非經常帳盈餘／赤字在本地生產總值所佔的百分比

財政年度	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
非經常收入	2.2	2.1	3.0	2.8	2.7	3.2	5.8	3.1	4.7	4.2	1.8
非經常開支	3.1	3.6	5.6	5.7	5.7	3.9	2.6	4.9	3.8	3.6	3.0

非經常開支

30. 工務計劃及收地付款佔政府非經常開支的大部分。政府亦會不時向鐵路公司及其他機構注資。由於性質使然，非經常開支所涉金額會時多時少。下文表 5 所列數字可以說明這點，而這些數字顯示，在過去十年左右，非經常開支佔本地生產總值的比例為 2.6%至 5.7%不等。一九九三／九四至一九九五／九六年度非經常開支最高，因為這段期間是機場核心計劃施工的高峯期。非經常開支在本地生產總值所佔的比例在一九九八至九九年度再度飆升，這是由於政府就西鐵工程向九廣鐵路公司注資所致。

⁷ 在這裏，投資收入只包括一般收入帳目及土地基金的回報，並不包括從各項基金帳目所得的回報。

表 5 — 政府非經常開支在本地生產總值所佔的百分比

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
基本工程儲備基金	2.5	2.5	3.9	3.0	3.1	2.4	2.2	2.5	2.4	2.4	2.4
資本投資基金	0.3	0.8	1.4	1.8	2.0	0.8	0.0	1.6	0.7	0.6	0.0
其他 ⁸	0.3	0.3	0.3	0.9	0.6	0.7	0.4	0.8	0.7	0.6	0.6
非經常開支總額	3.1	3.6	5.6	5.7	5.7	3.9	2.6	4.9	3.8	3.6	3.0

非經常收入

31. 在過去十年左右，政府非經常收入在本地生產總值所佔的百分比，在 1.8%至 5.8%之間上落，如下文表 6 所示。

表 6 — 政府非經常收入在本地生產總值所佔的百分比

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
地價收入	1.3	1.1	2.1	1.9	1.8	2.3	4.8	1.5	2.8	2.3	0.7
其他非經常收入	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.6	1.9	1.9	1.1
總計	2.2	2.1	3.0	2.8	2.7	3.2	5.8	3.1	4.7	4.2	1.8

32. 主要的非經常收入項目為地價收入，在二零零一至零二年度佔本地生產總值的 0.7%，是期內最低者，而在一九九一至九二年度則佔 1.3%。一九九七至九八年度的地價收入是歷年最高的，佔本地生產總值的 4.8%。一如上文第 26 段所闡釋，計至一九九七年六月三十日止的地價收入淨額有一半是歸入香港特區土地基金，並無計入政府收入內。如沒有這項安排，則一九九一／九二至一九九六／九七年度期間地價收入佔本地生產總值的百分比，就會較表 6 所列的為高，例如一九九一至九二年度會變為 3.2%，一九九六至九七年度則變為 4.9%。由此看來，地價收入在一九九八／九九至二零零一／零二年度已急劇減少，反映物業市場在亞洲金融危機後整固的情況。

⁸ “其他”包括其他基金，例如貸款基金、賑災基金及政府一般收入帳目下非經常項目的非經常開支。

33. 另一個主要的非經常收入項目是出售政府資產(土地除外)所得的收益。舉例來說，地鐵有限公司部分私營化在二零零零至零一年度為政府帶來 101 億元的進帳。

非經常收支結餘

34. 下文表 7 顯示，政府每年的非經常開支一般都超過政府非經常收入，只有一九九七至九八、一九九九至二零零零及二零零零至零一這三個年度例外。在一九九七至九八年度，非經常開支較非經常收入少，原因是機場核心計劃竣工，非經常開支較一般情況低。至於一九九九至二零零零年度，非經常開支較非經常收入少，則是因為非經常收入高於一般情況，較高的收入來自香港房屋協會就夾心階層住屋貸款所作的還款，而二零零零至零一年度則有來自地鐵有限公司部分私營化所得的收益。

財政年度	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002 ³
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
非經常收入	2.2	2.1	3.0	2.8	2.7	3.2	5.8	3.1	4.7	4.2	1.8
非經常開支	3.1	3.6	5.6	5.7	5.7	3.9	2.6	4.9	3.8	3.6	3.0
非經常帳盈餘／(赤字)	-0.9	-1.5	-2.6	-2.9	-3.0	-0.7	3.2	-1.8	0.9	0.6	-1.2

綜合財政狀況

35. 綜合政府的經營及非經常收支計算，自一九九一至九二年度以來，本港有四個年度錄得綜合財政赤字(見下文圖 10)。以在本地生產總值所佔的比例計算，一九九五至九六年度的赤字為 0.3%、一九九八至九九年度為 1.8%、二零零零至零一年度為 0.6%，而二零零一至零二年度則估計為 5.2%。

圖 10 — 綜合盈餘／赤字在本地生產總值所佔的百分比

