

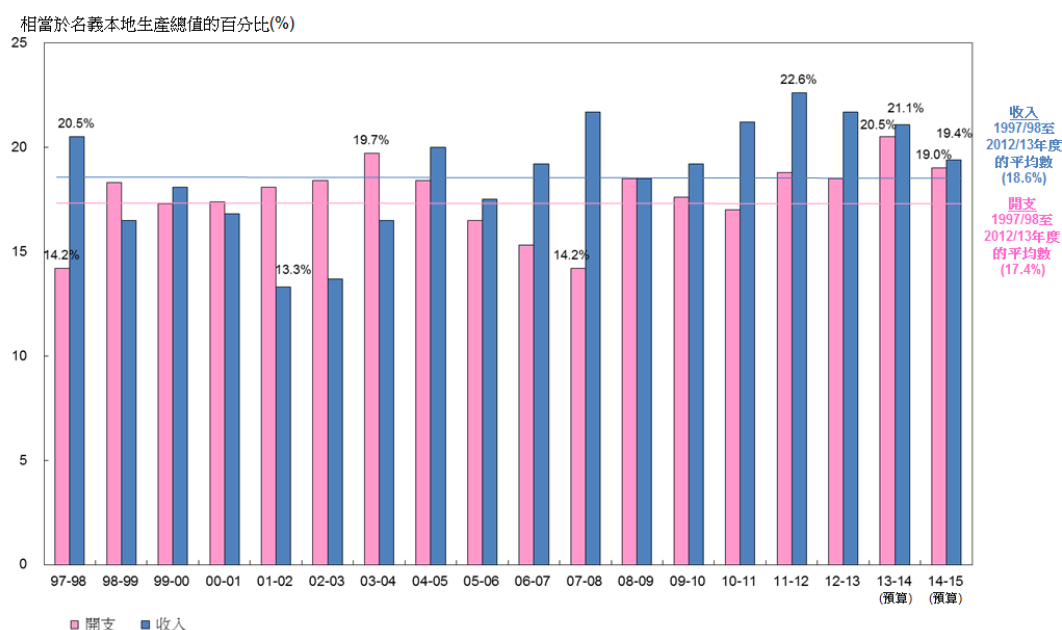
第一章 — 公共財政現況

概覽

1.1 香港目前的公共財政狀況穩健。自一九九七／九八年度以來—

- (a) 政府按照《基本法》第一百零七條的規定，堅守“量入為出的原則”。一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，政府開支平均相當於本地生產總值的 17.4%¹，政府收入則平均相當於本地生產總值的 18.6%²(圖 1.1)；

圖 1.1 — 自一九九七／九八年度以來的政府收入和開支

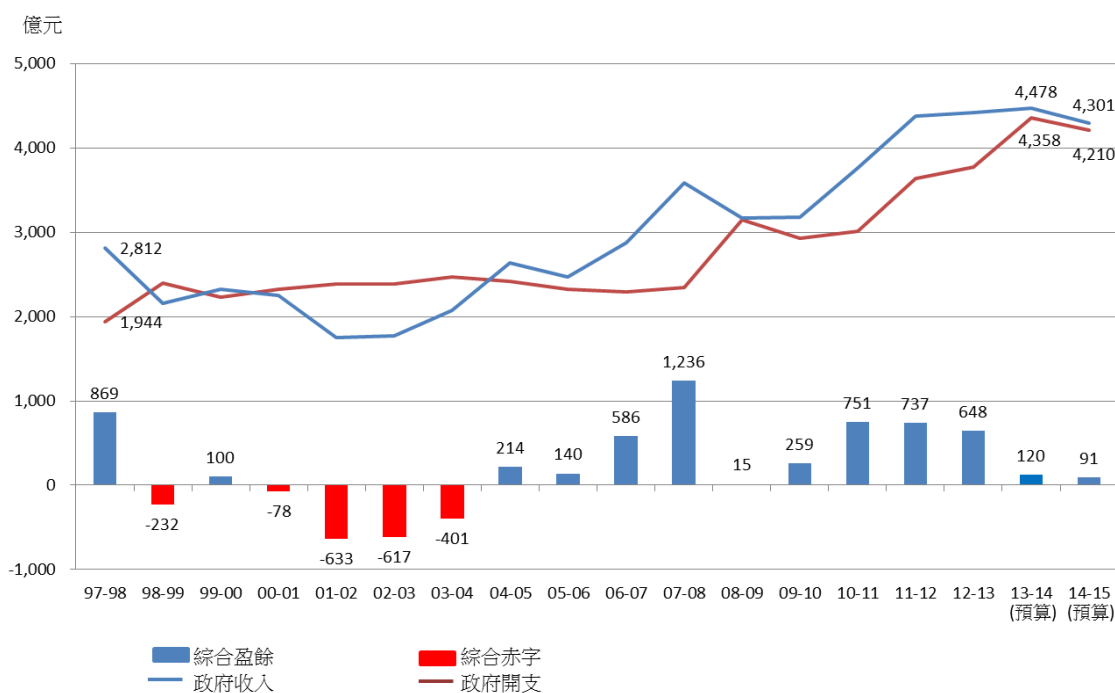


¹ 若計及房屋委員會和營運基金的開支，公共開支平均相當於本地生產總值的 19.3%。除非另有註明，否則本報告論述的只是政府開支，而政府開支包括於二零零六／零七、二零零八／零九及二零零九／一零年度償還政府債券及票據的款項。

² 包括於二零零四／零五年度發行政府債券及票據所得的款項。

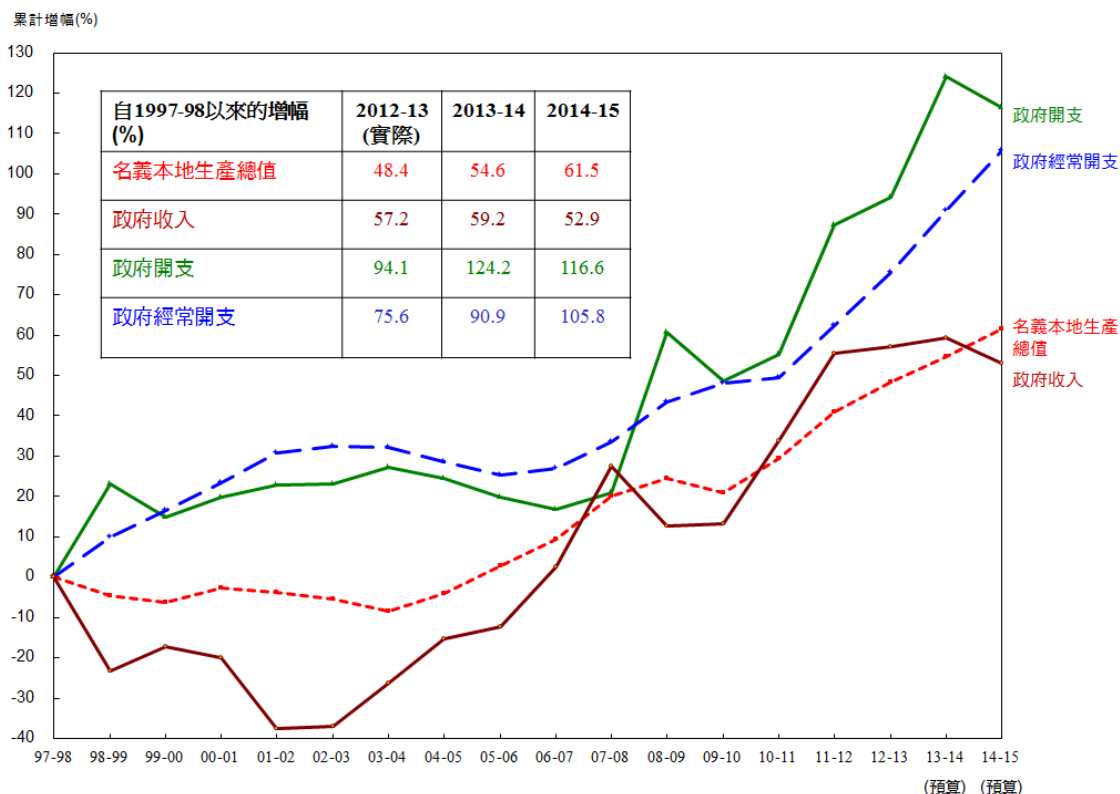
(b) 政府在一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，有 11 個年度錄得財政盈餘及 5 個年度錄得赤字(圖 1.2)。這同樣符合《基本法》第一百零七條的規定，即香港特別行政區須“力求收支平衡，避免赤字”；以及

圖 1.2 — 自一九九七／九八年度以來的財政狀況摘要



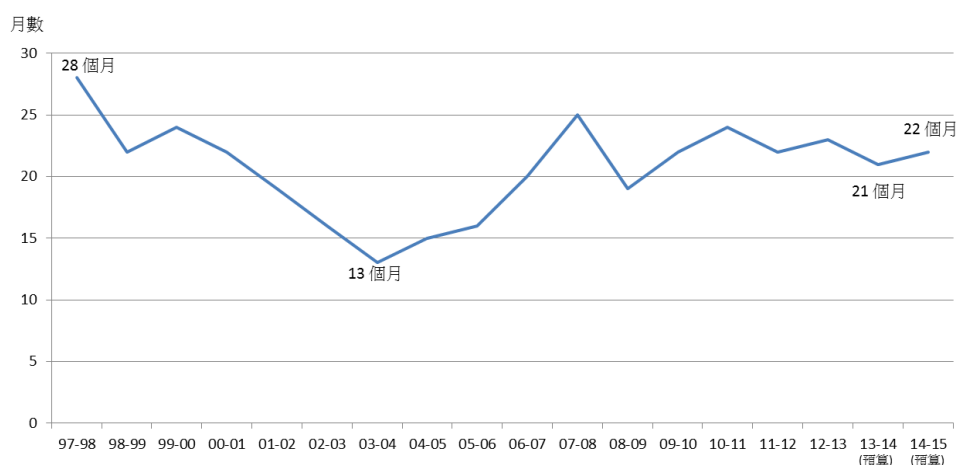
(c) 截至二零一二／一三年度，政府開支累計增長 94.1%，同期的政府收入和本地生產總值分別增加 57.2% 和 48.4% (圖 1.3)。政府深明必須恪守《基本法》第一百零七條的規定，即香港特別行政區的財政預算必須“與本地生產總值的增長率相適應”，所以今後會繼續密切監察政府開支的增長率。

圖 1.3 — 自一九九七／九八年度以來的增長



1.2 截至二零一三／一四年度末，本港的財政儲備預計達 7,459 億元。雖然按金額計算尚屬可觀，但儲備只相當於約 21 個月的政府開支，與二零零三／零四年度末相當於 13 個月政府開支的低位，以及一九九七／九八年度末相當於 28 個月政府開支的高位比較，剛好大致居中。

圖 1.4 — 財政儲備相當於政府開支的月數



1.3 財政儲備包括政府各個帳目下的所有現金結餘，用途如下：應付各局／部門和受資助機構的日常現金需求；在經濟逆轉時發揮緩衝作用；賺取投資回報；協助穩定港元；以及有助政府應付較長遠的財政承擔。

1.4 自二零零四／零五年度以來，政府連續多年錄得財政盈餘，財政儲備達至約 7,500 億元的水平。這是否意味着，儘管政府近年的開支增長率高於收入增長率，但也不必杞人憂天？鑑於現時社會各界都有許多殷切的需求，政府是否只須考慮短期的迫切需要，然後才處理中、長期的關注事項？

1.5 工作小組認為在解決迫切問題的同時，也須更著意顧及較長遠的負擔能力和財政可持續性。從以下指標可見，我們有需要保持警覺、審慎理財：

(a) **社會迅速老化**。這種趨勢會令政府開支承受壓力，並影響經濟及政府收入增長。65 歲或以上長者人數佔總人口的比例，預計會由二零一二年的 13.7% 上升至二零四一年的 30.2%。同期，本港 15 至 64 歲工作人口佔總人口的比例，會由 74.9% 下降至 60.8%。換句話說，到了二零四一年，每兩名適齡工作人士要供養一名長者，而不再像現時那樣，每五名適齡工作人士供養一名長者。要處理人口變化所帶來的問題，需要龐大的投資和財政承擔。與此同時，勞動人口萎縮也會影響經濟增長的潛力，未來多年的收入增長也會因而放緩。

- (b) 政府近年的開支增長率高於收入增長率。一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，政府開支累計增長 94.1%，但同期的政府收入卻只增長 57.2%。
- (c) 政府開支缺乏彈性。政府經常開支當中，超過 10% 用於發放社會保障金，另有 60% 是政府 (30%) 和受資助機構 (30%) 的個人薪酬和相關開支。這些開支難以減省。二零零零年代初期經濟逆轉的經歷清楚顯示，要控制政府開支增長，工作非常艱巨，而且須採取強力措施，例如實施自願退休計劃以縮減政府人手、連續數年調低薪酬、削減資助額，以及在政府內部全面推行財政緊縮措施等。
- (d) 政府收入基礎狹窄，而且容易波動。如圖 1.3 所示，政府收入隨經濟起伏而變化，在經濟逆轉時可能跌至極低位，在經濟蓬勃時則可能升至極高點。此外，我們的收入來源並不多元化，政府日益倚賴利得稅、薪俸稅和地價收入來應付開支。
- (e) 財政儲備耗盡的日子或會來得比想像中更早。由一九九八／九九年度起計的六個年度，我們耗用了約 2,000 億元財政儲備。我們現時有一系列已知的承擔，各項基本工程尚未支付的承擔額達 3,400 億元，法定退休金負債高達 7,000 億元，保證債項則達 800 億元。在決定推出任何新的經常措施之前，政府和社會都顯然要考慮長遠的負擔能力。如何善用財政儲備，是值得深思的問題。我們必須及早採取務實措施，進行財政整固程序，以期為下一代建設穩健持續的財政制度。

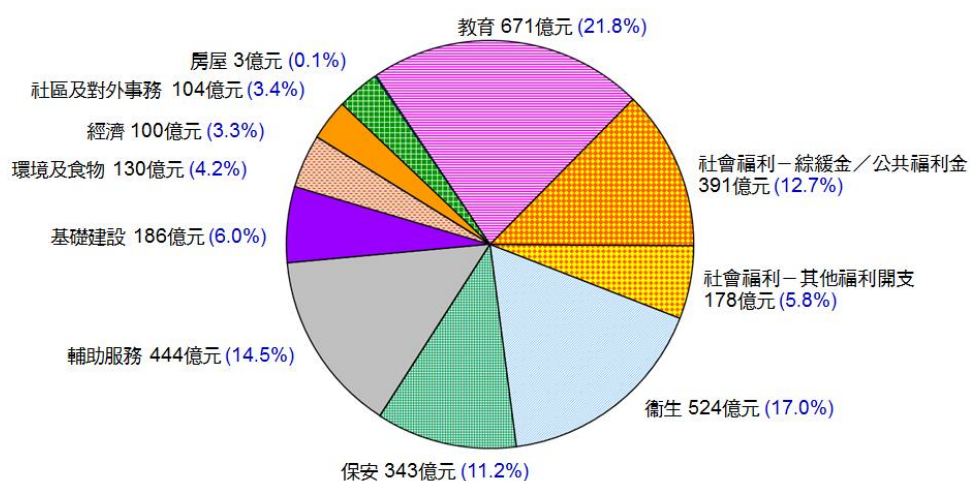
1.6 下文詳細分析政府的開支、收入和財政結餘現狀，以及未來的挑戰。

政府開支

經常開支

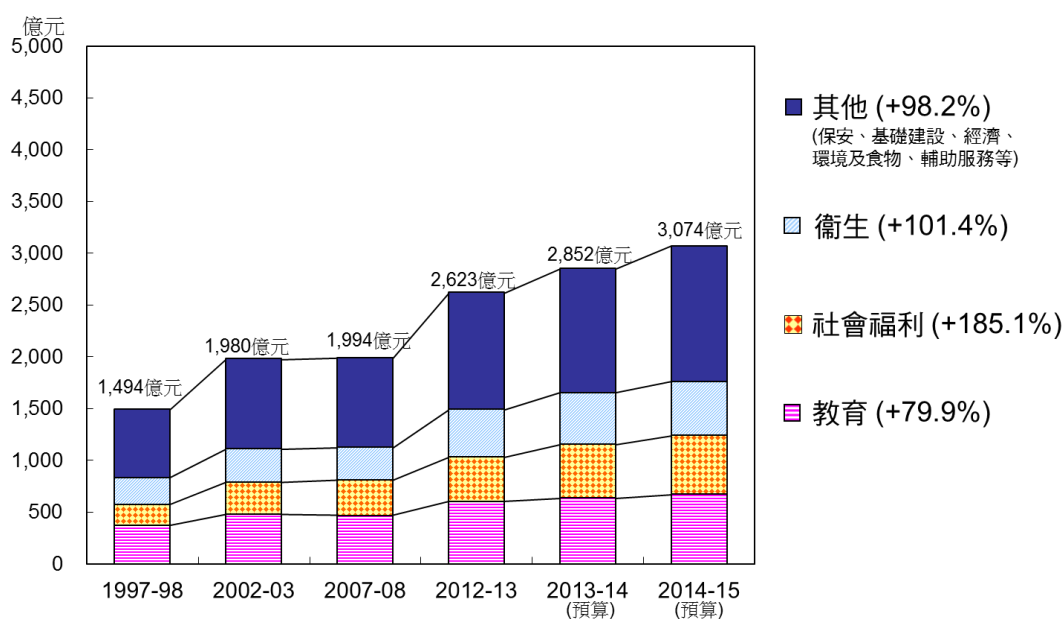
- 1.7 二零一四／一五年度政府開支總額預計為 4,210 億元(包括償還 98 億元債券及票據)，其中政府經常開支約佔 73% (3,074 億元)，分項數字如下—

圖 1.5 — 二零一四／一五年度的預算經常開支 (3,074 億元)



- 1.8 教育、社會福利、衛生是最主要的政策組別，三者合共佔政府經常開支總額約 60%。
- 1.9 根據二零一四／一五年度的原來預算，政府經常開支將會是一九九七／九八年度の開支的兩倍。如圖 1.6 所示，預計社會福利經常開支自一九九七／九八年度以來的累計增幅會超過 180%、衛生經常開支的累計增幅會超過 100%，而教育經常開支的累計增幅則為約 80%。

圖 1.6 — 自一九九七／九八年度以來經常開支的增長



挑戰

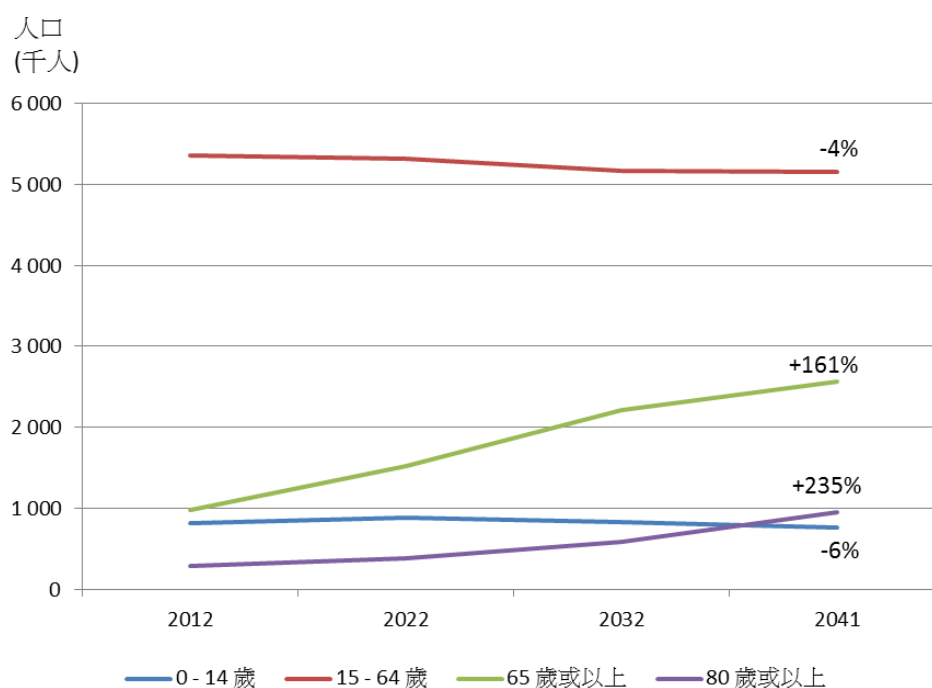
1.10 儘管政府開支正急速增長，但仍會有愈來愈大的壓力，要求政府投放更多資源來改善公共服務，以滿足市民日益提升的期望。以現時可用的資源，要滿足市民的期望並不容易。

1.11 與此同時，面對人口老化問題，我們不能忽視衛生和社會福利開支所帶來的較長遠財政壓力。

1.12 在二零一二至二零四一年間—

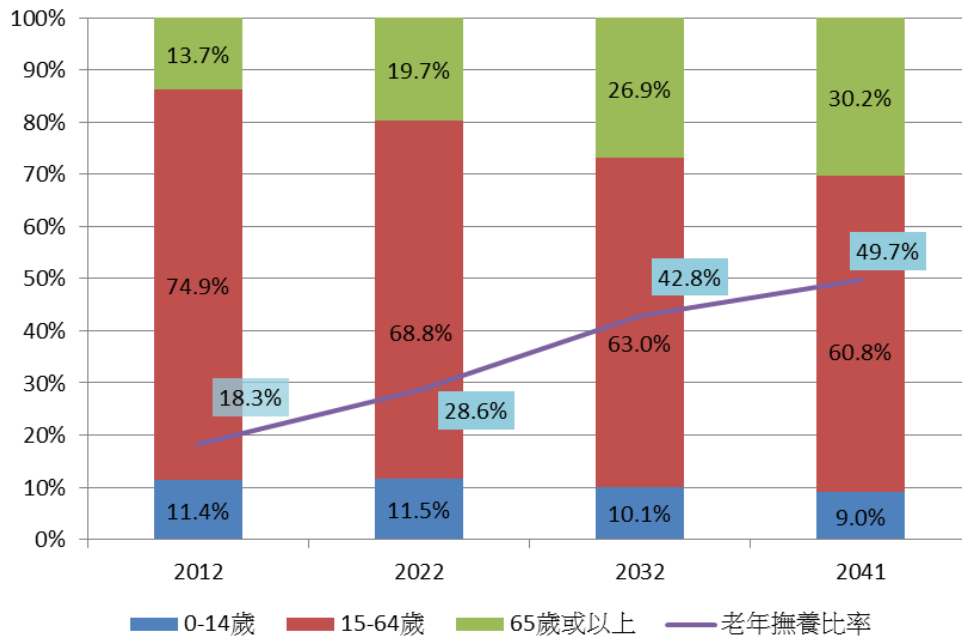
(a) 香港的總人口預計會由 710 萬人增加至 850 萬人，增幅約為 19%；

圖 1.7 — 按年齡組別劃分的人口變化情況



- (b) 65 歲或以上年齡組別的人口預計會增加 1.6 倍，即由佔總人口 13.7% (98 萬人) 增至佔 30.2% (256 萬人)。在這個年齡組別中，80 歲或以上的人口預計會增加 2.3 倍，由佔總人口 4% (286 000 人) 增至佔 11.3% (957 000 人)；
- (c) 15 至 64 歲年齡組別的人口預計會減少 4%，由佔總人口 74.9% 減至佔 60.8%；
- (d) 0 至 14 歲年齡組別的人口預計會減少 6%，由佔總人口的 11.4% 減至佔 9%；
- (e) 年齡中位數預計會由 42.8 歲提高至 51.8 歲；以及
- (f) 男性的壽命預計會由 80.7 歲延長至 84.4 歲，而女性則由 86.4 歲延長至 90.8 歲。

圖 1.8 — 不同年齡組別佔總人口的比例和老年撫養比率



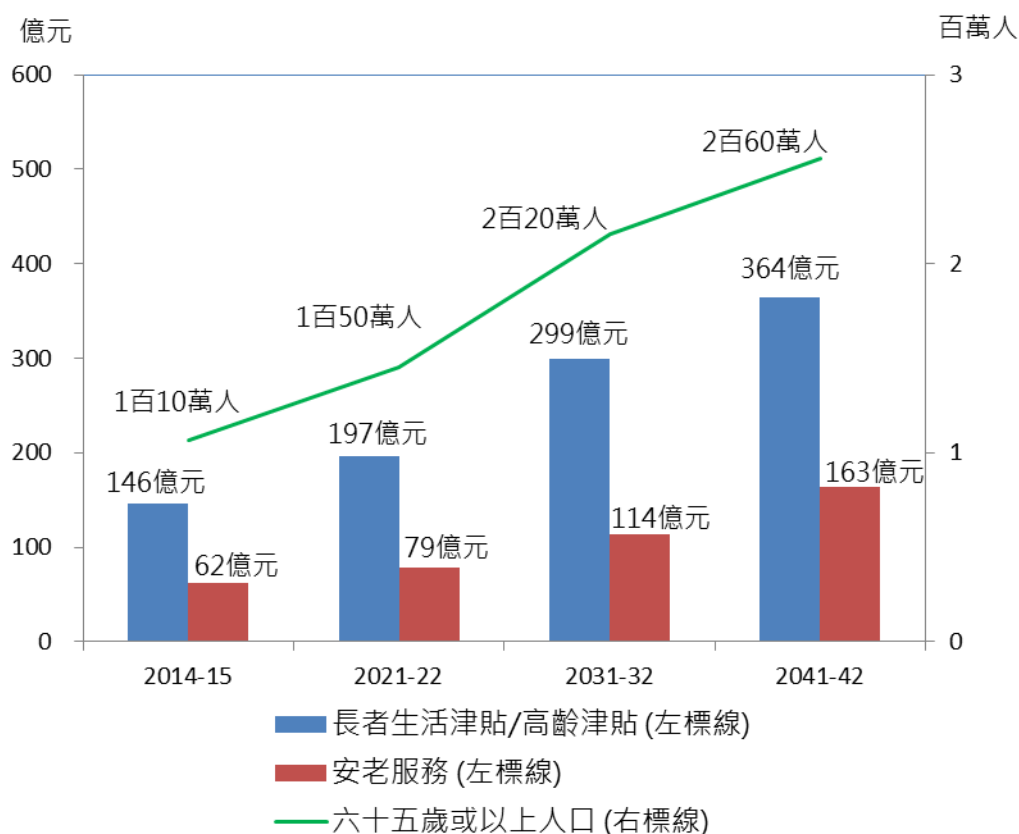
1.13 隨着人口老化，勞動人口料會出現萎縮，長遠而言有可能影響甚或拖慢經濟增長，可預留用以提供新增服務或改善服務的資源也自然會受到限制。

1.14 與此同時，即使假設沒有通脹，也沒有服務水平增長，人口不斷膨脹和老化，也會對社會福利和衛生服務開支造成壓力。舉例來說，在二零一四／一五至二零四一／四二年度期間—

(a) 長者生活津貼和高齡津貼的開支會由每年 146 億元增加至 364 億元，增幅達 1.5 倍；

(b) 安老服務的開支會由每年 62 億元增加至 163 億元，增幅達 1.6 倍；

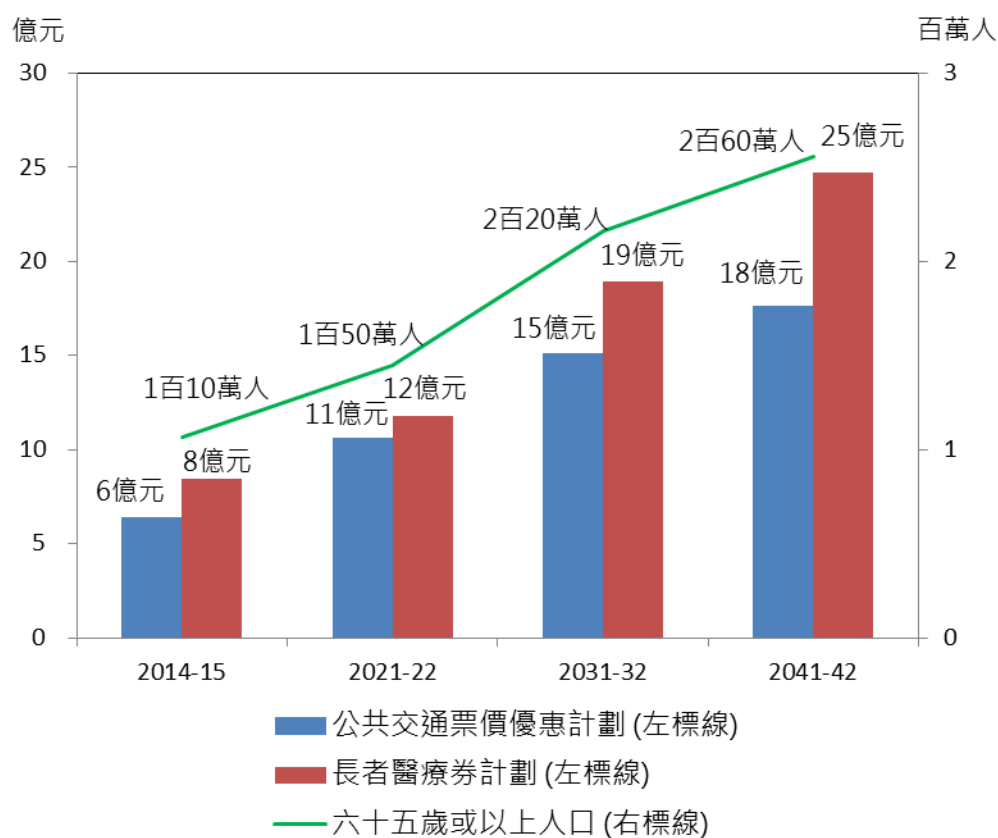
圖 1.9 — 長者生活津貼／高齡津貼及安老服務的按年開支(按二零一三年固定價格計算)



(c) 長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃的開支會由每年 6 億元增至 18 億元，增幅達 2 倍；

(d) 長者醫療券計劃的開支會由每年 8 億元增至 25 億元，增幅超過 2 倍；以及

圖 1.10 — 公共交通票價優惠計劃和長者醫療券試驗計劃的按年開支
(按二零一三年固定價格計算)



(e) 由於長者對醫療服務的需求較大(例如長者的住院率較高，平均住院時間也較長)，人口老化會把醫院管理局每年所需的經常資助金由 472 億元推高至 856 億元，增幅達 81%。

圖 1.11 — 二零一二／一三年度按年齡組別劃分的住院率

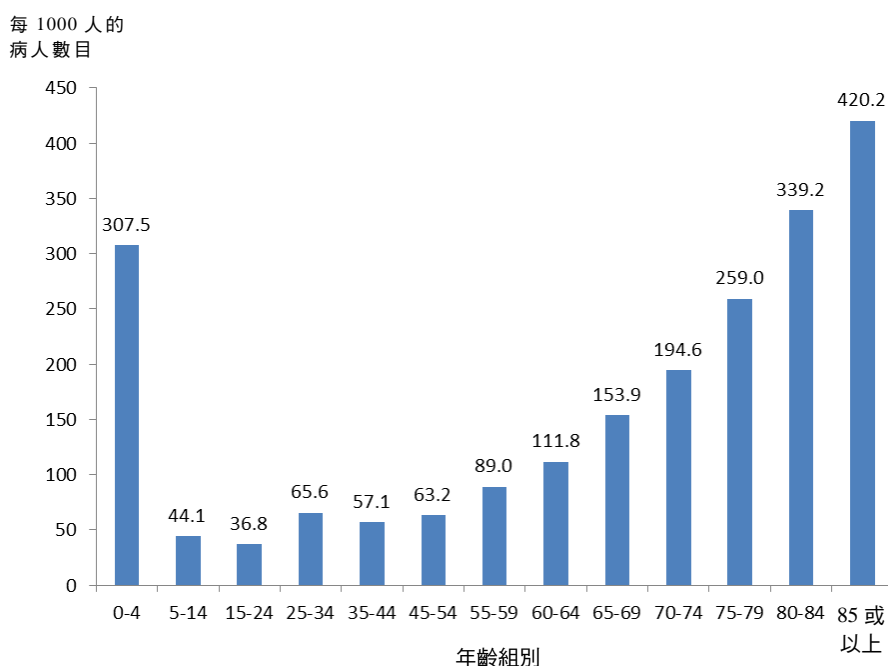


圖 1.12 — 二零一二／一三年度按年齡組別劃分的平均住院時間(日數)

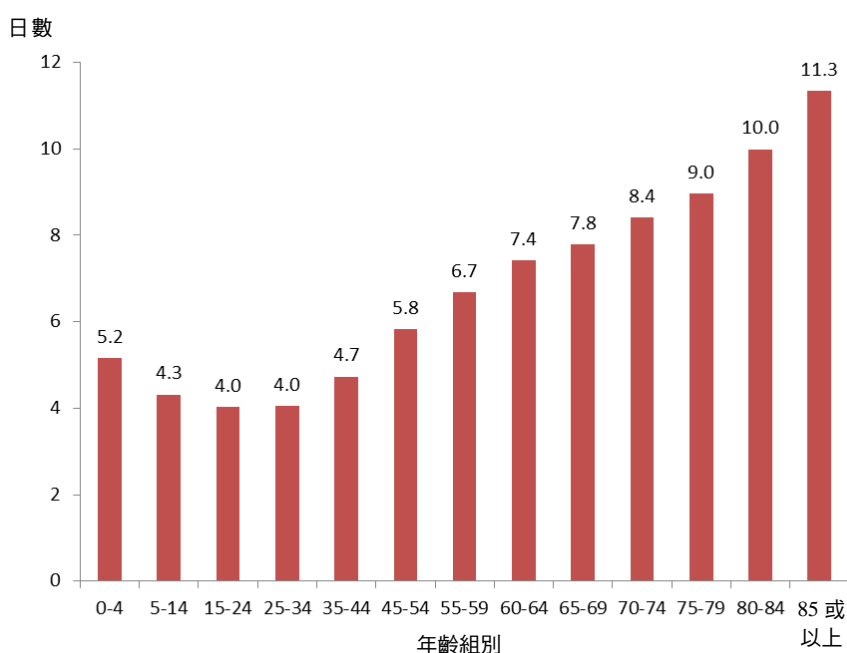
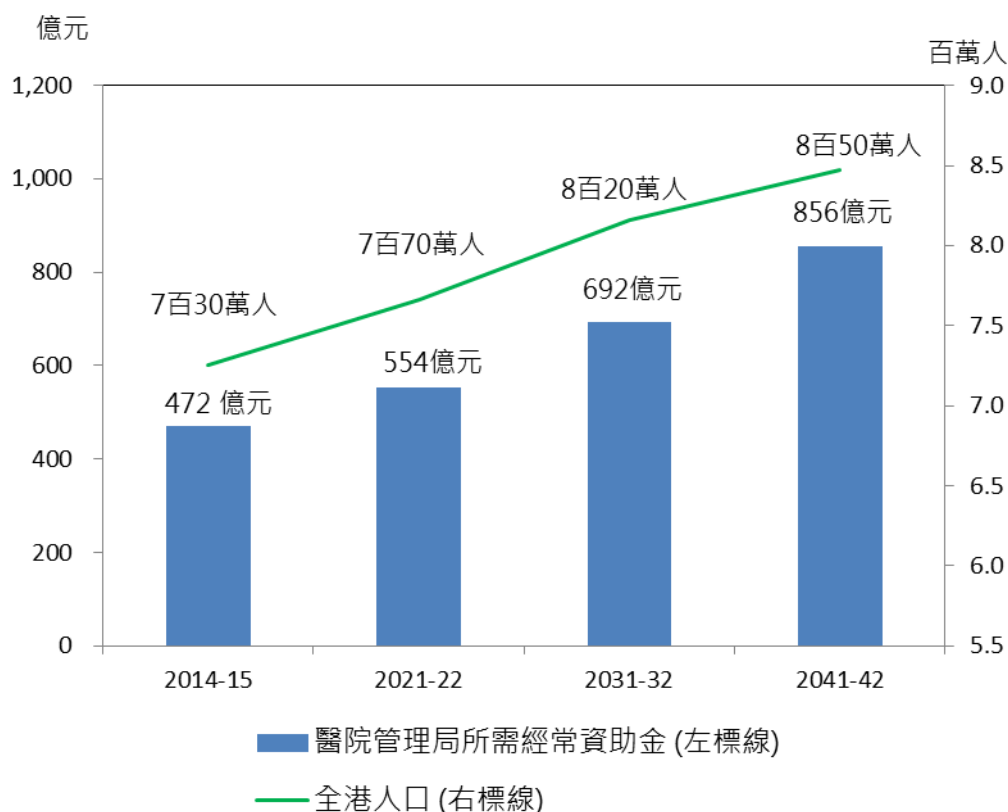


圖 1.13 — 醫院管理局每年所需的經常資助金
(按二零一三年固定價格計算)



1.15 同樣值得注意的，是部分政府開支因性質關係，缺乏彈性。政府的經常開支當中，超過 10% 用於發放社會保障金；另有 30% 是個人薪酬及相關開支，而受資助機構的同類開支也佔 30%。從過去趨勢可見，這些開支易升難跌，而且升快跌慢。

非經營開支

- 1.16 政府的基建投資持續增加。過去三個立法年度(二零一零／一一至二零一二／一三年度)，立法會財務委員會審批了 137 項基本工程儲備基金項目，總承擔額為 2,810 億元。預計截至二零一四年三月底，獲批核的工程項目將超過 400 項(不包括以基本工程儲備基金整體撥款支付費用的小型工程項目)，這些項目的無撥備承擔額合共約 3,400 億元。
- 1.17 在二零一四／一五年度，基本工程儲備基金項下基本工程項目的現金流量需求約為 710 億元，遠較過去五年的 600 億元平均數為高。隨着多項鐵路基建項目、跨境設施和其他大型項目在二零一六至二零一八年期間進入建築高峯期，現金流量預計會持續上升。
- 1.18 除了以基本工程儲備基金支付的項目，還有以獎券基金支付的社會福利相關工程項目。在二零一四／一五年度，這些以基本工程儲備基金和獎券基金支付的工程項目預計需要龐大的現金流量，總數相當於本地生產總值約 3.2%。
- 1.19 房屋委員會是法定機構，根據《房屋條例》(第 283 章)成立，其帳目與政府的帳目分開。雖然房屋委員會有責任平衡轄下屋邨的經常開支，但政府在有需要時仍須資助公營房屋計劃。房屋委員會的公營房屋建設計劃規模龐大，所涉及的開支不容忽視。

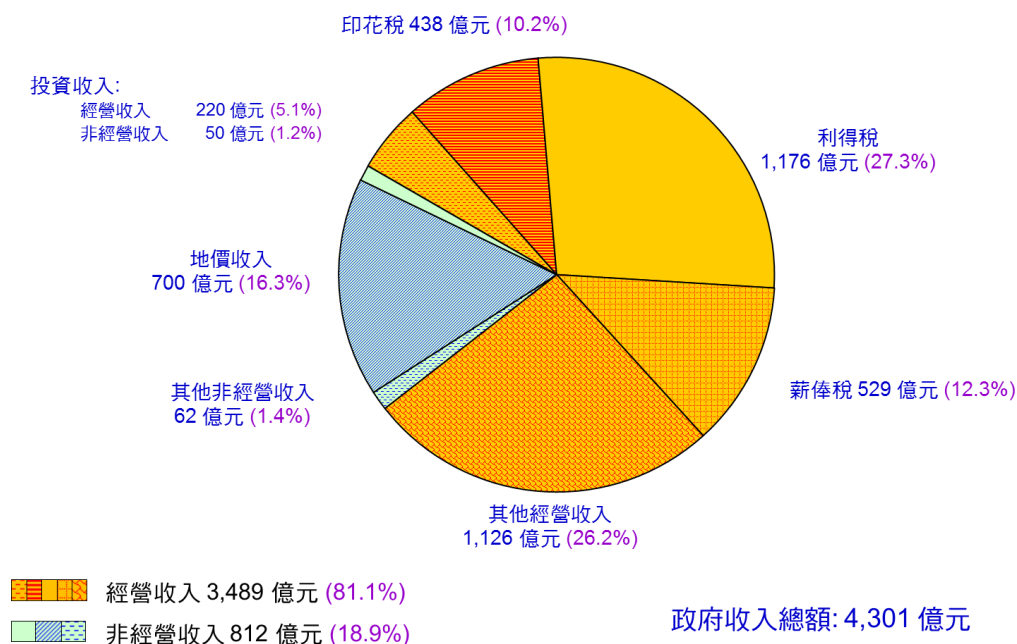
挑戰

- 1.20 政府的基本工程計劃連同以獎券基金支付費用的工程項目，所需的現金流量已達至歷史高位。建築界是否有足夠能力和資源應付這些工程計劃，是需要處理的問題。此外，政府也必須顧及因資助房屋委員會公營房屋計劃而面對的潛在負債。

政府收入

1.21 在二零一四／一五年度，政府收入預計為 4,301 億元，分項數字如下—

圖 1.14 — 二零一四／一五年度預算政府收入 (4,301 億元)



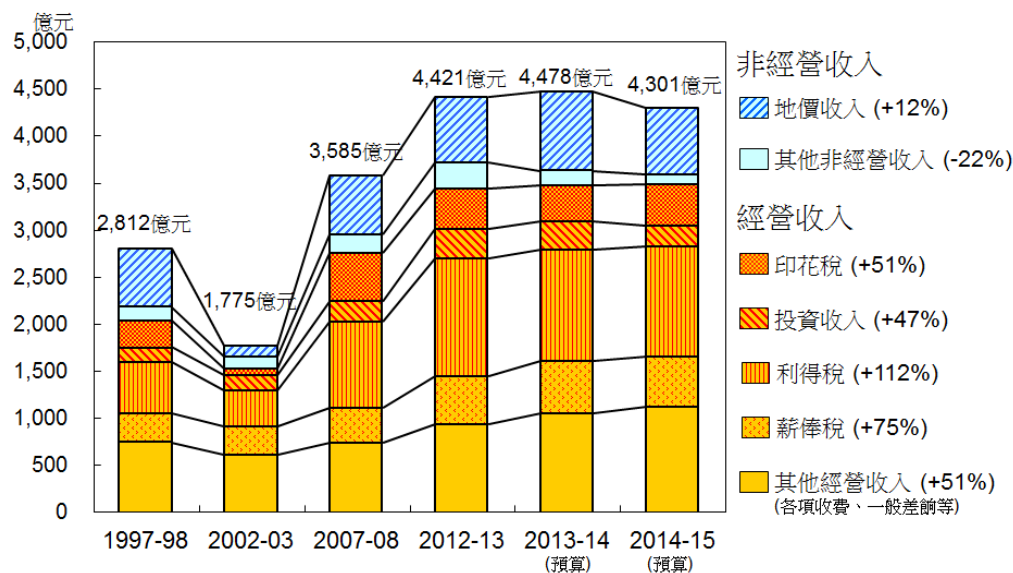
註：其他經營收入項目主要包括一般差餉、博彩及彩票稅、車輛稅，以及各項收費。

1.22 利得稅、薪俸稅、地價收入、印花稅和投資收入是政府的主要收入來源，合共約佔二零一四／一五年度的預算收入總額的 72%。

1.23 自一九九七／九八年度起計的十七年，政府收入由 2,812 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，累計增長 52.9%，平均每年增長 2.5%，與同期名義本地生產總值每年 2.9% 的增幅相若。換言之，在撇除經濟周期引致的波動後，政府收入的增長與經濟增長長遠來說大致相符。

1.24 自二零零九／一零年度起計的五年，政府收入每年錄得平均 6.2% 增幅，由 3,184 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，貼近同期名義本地生產總值每年 6.0% 的增幅。

圖 1.15 — 自一九九七／九八年度以來的政府收入增長



挑戰

1.25 雖然近年政府收入往往較預期理想，但以下情況仍然值得關注：政府收入來源不夠多元化；利得稅和薪俸稅的稅基仍然狹窄；政府的主要收入來源波動很大；人口老化會加重下一代納稅人和整體社會的負擔。

1.26 政府愈來愈倚賴直接稅收(利得稅、薪俸稅和物業稅)、地價收入和投資收入，以應付開支。較穩定的收入項目(例如各項收費)所佔比率則見下跌。有關概況如下—

圖 1.16 — 自一九九七／九八年度以來直接稅與間接稅的比例

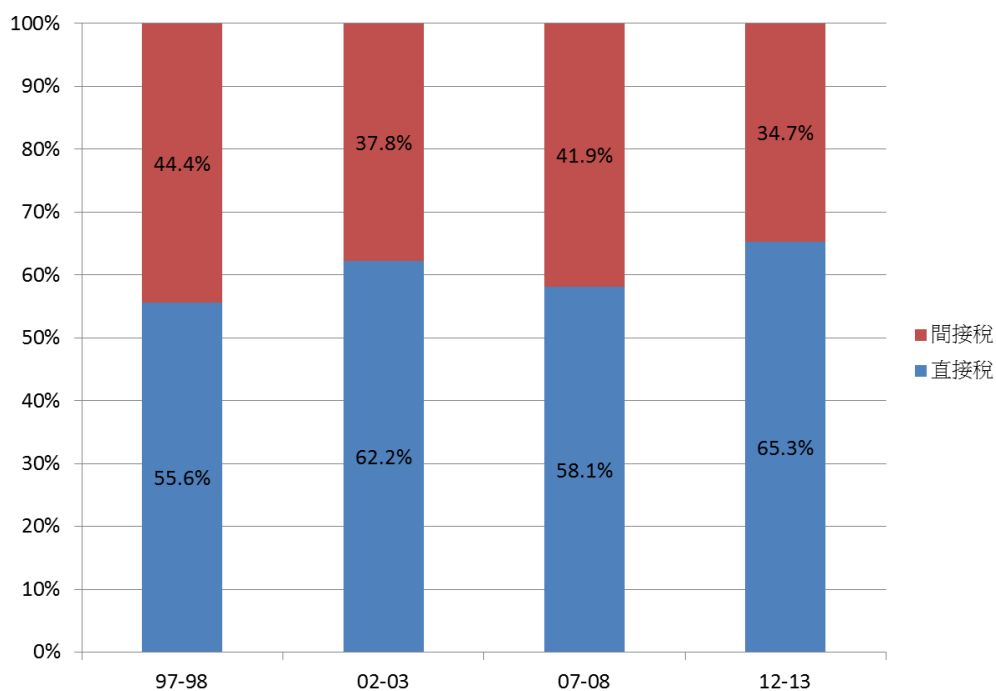
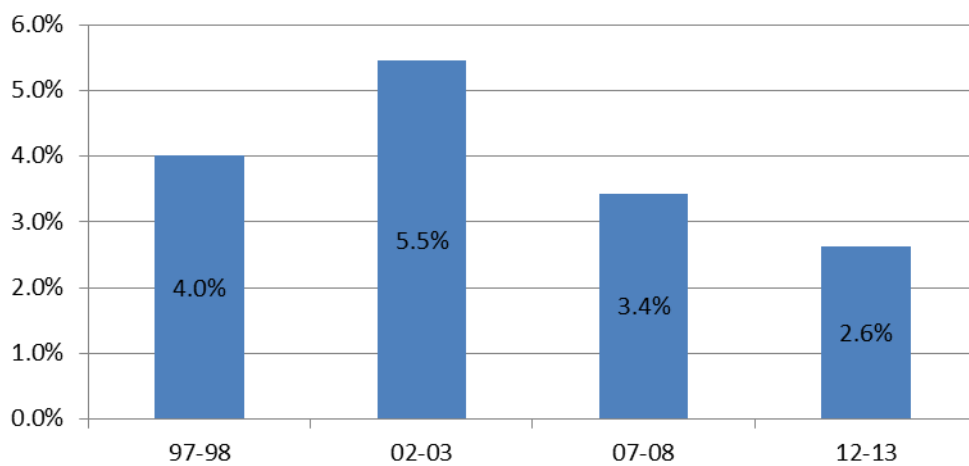


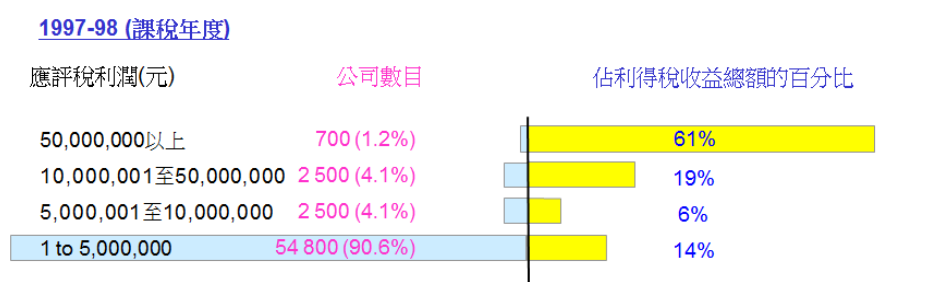
圖 1.17 — 自一九九七／九八年度以來各項收費佔政府收入的百分比



1.27 利得稅的稅基仍然狹窄，二零一〇／一一年課稅年度只有 11% 的註冊公司 (94 900 間) 須繳納利得稅，二零零七／零八和二零零二／零三課稅年度則有 14%。二零一〇／一一年課稅年度繳稅最多的 700 至 800 間公司所繳稅款，合共佔該年度利得稅收入總額的 64.4%，一九九七／九八課稅年度則佔 61%。

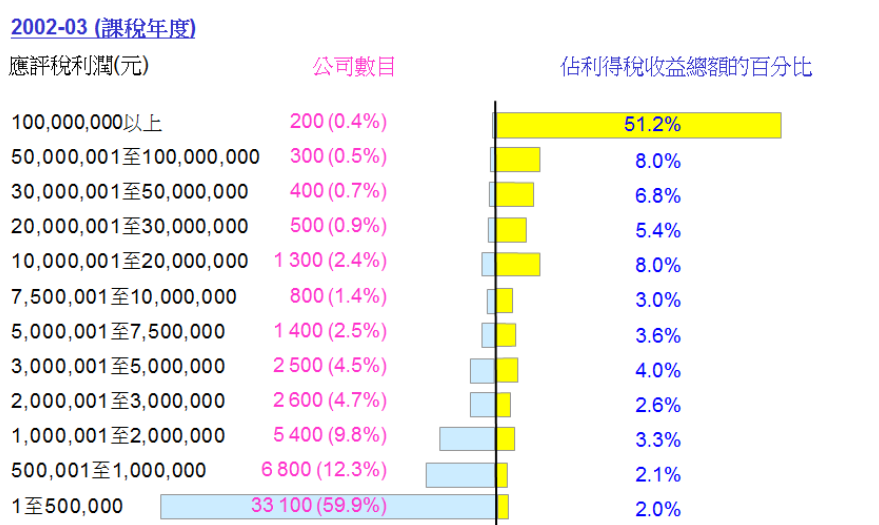
1.28 因此，這些公司的盈利能力對政府收入有直接影響，也因而對政府的負擔支出能力有直接影響。為確保政府收入的穩定性，政府應該避免愈來愈倚賴或過分倚賴繳稅最多的 1% 註冊公司。

圖 1.18 — 一九九七／九八、二零零二／零三、二零零七／零八、二零一〇／一一年課稅年度利得稅繳納者的分布情況



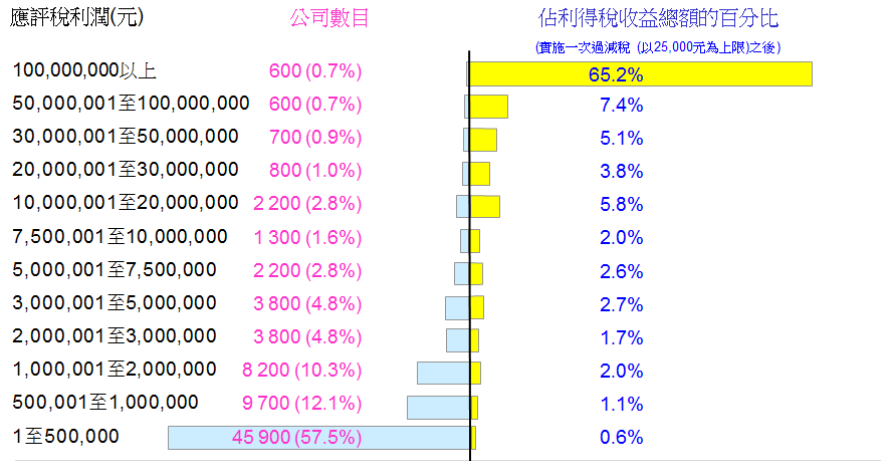
註冊公司總數：60 500

註：稅務局沒有註冊公司總數的數據，而只能夠粗略地用以上應評稅利潤等級將註冊公司分隔。



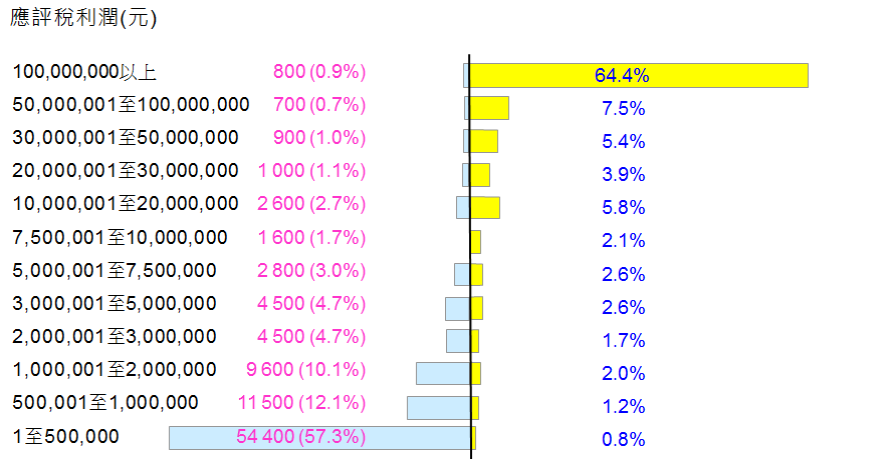
註冊公司總數：398 000，其中55 300 (14%)繳納利得稅，342 700 (86%)沒有繳納利得稅。

2007-08 (課稅年度)



註冊公司總數： 581 000，其中79 800 (14%)繳納利得稅， 501 200 (86%)沒有繳納利得稅。

2011-12 (課稅年度)

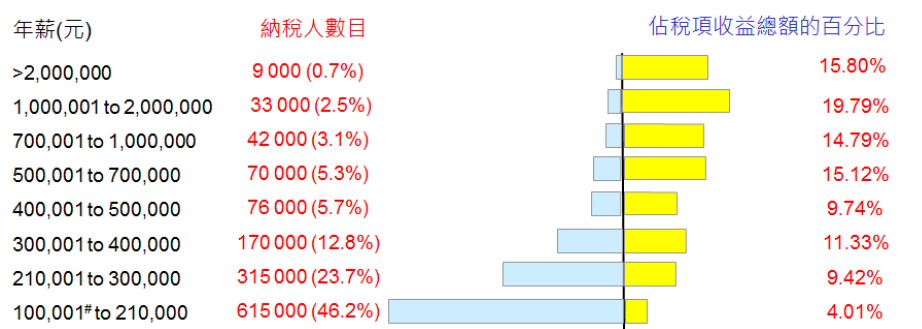


註冊公司總數： 864 000，其中94 900 (11%)繳納利得稅， 769 100 (89%)沒有繳納利得稅。

1.29 薪俸稅方面，在二零一一／一二課稅年度，只有 45% 的工作人口須繳納薪俸稅。薪俸稅收入也日益倚賴高收入的個別納稅人。二零一一／一二年度繳納薪俸稅最多的 20 萬名納稅人所繳納的稅款，合共佔薪俸稅收入總額的 81.7%，一九九七／九八年度則佔 71.6%。

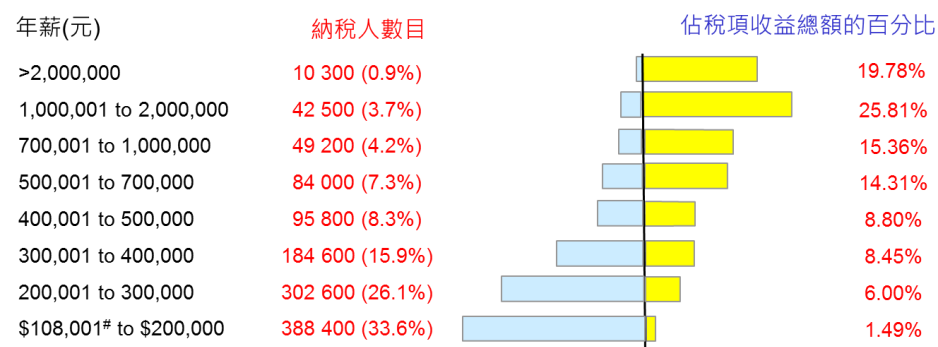
圖 1.19 — 一九九七／九八、二零零二／零三、二零零七／零八、二零一一／一二課稅年度薪俸稅繳納者的分布情況

1997-98 (課稅年度)



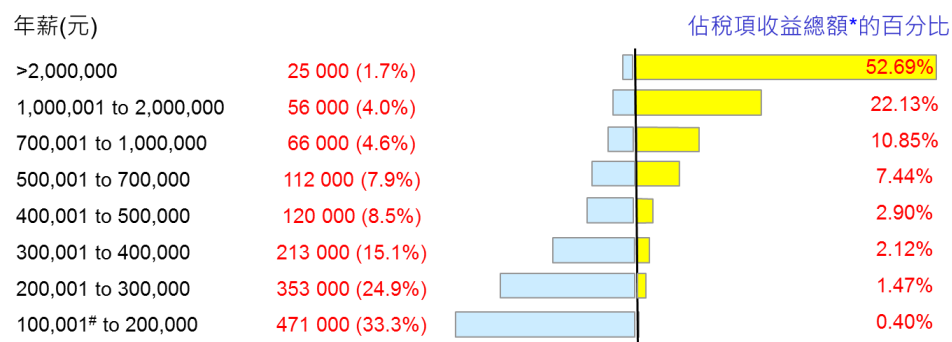
3 162 800 工作人口中，1 832 800 (57.9%) 無須繳納薪俸稅
1997-98 課稅年度的個人基本免稅額為 100,000 元

2002-03 (課稅年度)



3 219 500 工作人口中，2 062 100 (64.1%) 無須繳納薪俸稅
2002-03 課稅年度的個人基本免稅額為 108,000 元

2007-08 (課稅年度)

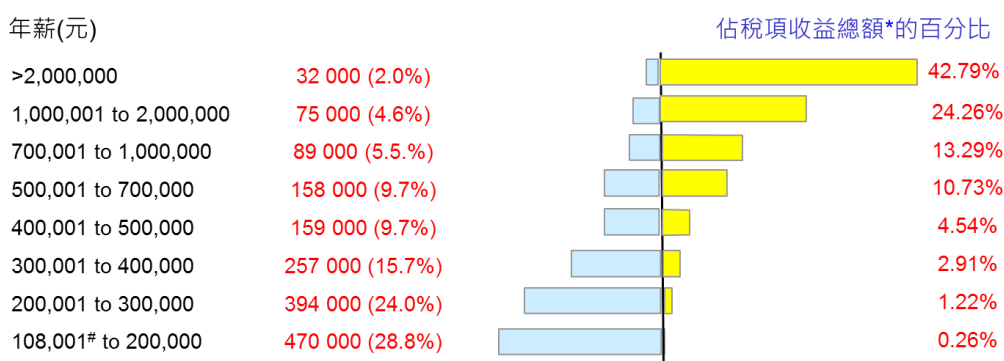


3 493 400工作人口中，2 077 400 (59.5%)無須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅措施 (以25,000元為上限)之後

2007-08 課稅年度的個人基本免稅額為100,000元

2011-12 (課稅年度)



3 600 000工作人口中，1 966 000 (54.6%)無須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅措施 (以12,000元為上限)之後

2011-12課稅年度的個人基本免稅額為108,000元

1.30 來自主要稅項的收入往往波動很大，隨着經濟情況和政策轉變而大幅上落。如表 1.1 所示，以本地生產總值的百分比計算—

- 利得稅收入介乎一九九九／二零零零年度的 2.9% (377 億元)至二零一二／一三年度的 6.2% (1,256 億元)；
- 地價收入介乎二零零三／零四年度的 0.4% (54 億元)至一九九七／九八年度的 4.6% (625 億元)；
- 印花稅收入介乎二零零二／零三年度的 0.6% (75 億元)至二零零七／零八年度的 3.1% (515 億元)；以及

(d) 薪俸稅收入儘管波動較小，但仍在一九九八／九九年度的 1.9% (251 億元) 與二零一一／一二年度的 2.7% (518 億元) 之間上落。

表 1.1 一主要收入來源的波動情況

收入項目	一九九七／九八至 二零一三／一四年度		二零一四／一五年度 預計收入	
	相當於本地 生產總值的 百分比(%)	相等總值 (億元)	相當於本地 生產總值的 百分比(%)	相等總值 (億元)
利得稅	2.9% - 6.2%	377 - 1,256	5.3%	1,176
薪俸稅	1.9% - 2.7%	251 - 518	2.4%	529
印花稅	0.6% - 3.1%	75 - 515	2.0%	438
地價收入	0.4% - 4.6%	54 - 625	3.2%	700
投資收入	0.1% - 3.3%	9 - 419	1.2%	270
其他收入	4.6% - 7.0%	777 - 880	5.3%	1,188
總收入	13.3% - 22.6%	1,756 - 4,377	19.4%	4,301

1.31 隨着人口老化，嬰兒潮年代出生的人口年屆退休的人數，較之年輕一代投身勞動市場的人數為多，預計香港的勞動人口在二零一八年達到高峯後，會在整個二零二零年代期間逐漸下降，對薪俸稅和其他經營收入造成壓力。此外，老年撫養比率也會上升，現時的比率是每五名適齡工作人士(15 至 64 歲)供養一名長者；到了二零四一年，則是每兩名適齡工作人士供養一名長者。

財政儲備

1.32 政府連續數年錄得財政盈餘，預計到了二零一四年三月底，財政儲備達 7,459 億元，相當於本地生產總值的 35.1%，也相當於 21 個月的政府開支。財政儲備數額之大，令人欣羨，有不少市民都要求政府在眾多範疇改善服務。然而，財政儲備並非用之不竭。此外，財政儲備當中只有存於政府一般收入帳目內的部分(約 3,940 億元)是用以應付政府所需的日常流動資金。土地基金的結餘款項(約 2,200 億元)未獲授權使用；而多個經立法會決議成立的基金(例如基本工程儲備基金、創新及科技基金、貸款基金和獎券基金)，結餘款項(約 1,320 億元)均有指定的用途。

挑戰

1.33 一方面，有人要求政府動用財政儲備以改善服務；另一方面，也有人要求政府為市民更長遠的利益著想而儲存財政儲備。面對兩方面的壓力，社會必須謹慎權衡，兩相兼顧。

總結

- 1.34 香港有能力應付短期至中期的財政挑戰，但我們也面對壓力和威脅。我們既要面對要求政府增加開支並動用財政儲備的壓力，也要面對收入增長放緩的威脅。人口老化問題亟須處理，令人更加關注公共財政的長遠可持續性。以下各章會論述香港的財政狀況。