



# 2011-12年度財政預算案



財政司司長  
邀請你發表意見

---

財政司司長  
邀請大家提出意見

財政司司長現就二〇一一/一二年度財政預算案諮詢  
立法會議員、各界代表及香港市民。

我們歡迎大家就財政預算案提出意見。  
請登入財政預算案網站 [www.budget.gov.hk](http://www.budget.gov.hk) 提出你的意見，  
或以書面把意見寄往香港下亞厘畢道中區政府合署中座五樓  
財政司司長辦公室。

# 目錄

---

## 一 經濟狀況

- 經濟表現和前瞻 6-17

## 二 財政預算案

- 開支 18-23
- 收入 24-31
- 財政儲備 32-35
- 中期預測 36-37
- 長遠挑戰 38-39

## 二〇一〇年的最新經濟指標

本地生產總值實質增長 一月至九月 7.1% (第三季 6.8%)

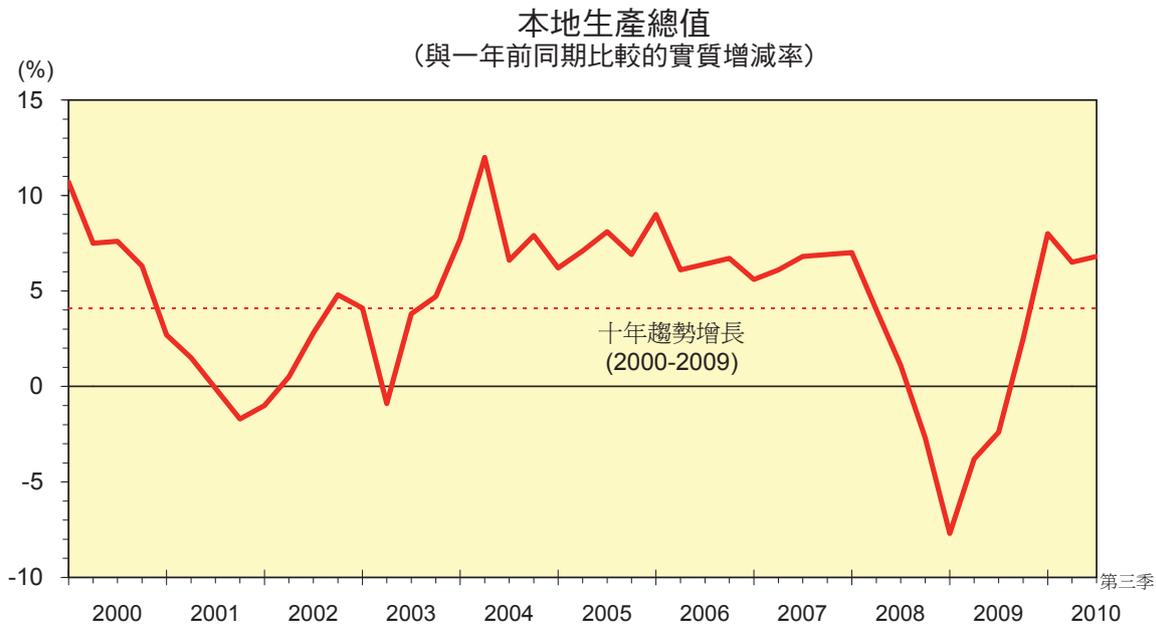
失業率 八月至十月 4.2% (五月至七月 4.3%)

綜合消費物價指數升幅 一月至十月 2.3% (十月 2.6%)

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

- 受惠於內地及亞洲其他經濟體的強勁表現，香港經濟迅速走出環球金融危機。得力於對外貿易和內部經濟的穩固支持，二〇一〇年首三季的實質本地生產總值較一年前顯著增加7.1%。
- 勞工市場顯著改善，失業率由二〇〇九年年中的5.5%高位，下降至二〇一〇年八月至十月的4.2%。隨着經濟強勁增長及進口價格上升，通脹壓力雖仍溫和，但已見上升勢頭。
- 香港是規模小而開放的經濟體，鑑於先進經濟體的基調仍然脆弱，短期展望仍充滿不明朗因素。對於區內的資產市場泡沫風險，我們也需保持警覺。
- 有鑑於先進經濟體應付最近的環球金融危機的經驗，政府在經濟發展方面應否擔當更積極的角色？

## 經濟走出環球金融危機後態勢良好

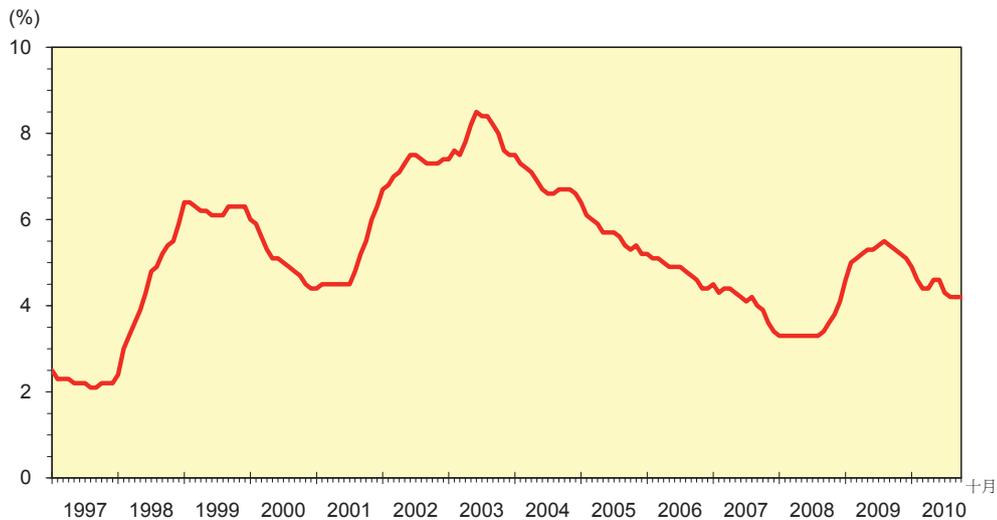


- 香港經濟在二〇〇九年第二季轉勢復蘇，現時基礎已更加穩固。不過，外圍環境仍具挑戰。歐洲主權債務問題持續，加上先進經濟體復蘇乏力，令全球經濟前景依然面對不少變數。
- 聯邦儲備局新一輪的量化寬鬆措施能否刺激美國經濟，現仍有待觀察。然而，全球的超寬鬆貨幣環境，已令區內的資產市場泡沫風險大增。我們已循增加單位供應、遏止物業炒賣活動、確保物業買賣具透明度及預防過大借貸槓桿這四個政策方向，推出數輪措施，以應付樓市的泡沫風險。
- 財政方面，我們自二〇〇八年推出數輪紓困措施，涉及約1,100億元，發揮了支持經濟復蘇的作用。為應付本地及外圍的挑戰，我們在運用資源上，應如何釐定優先次序？



## 勞工市場自二〇〇九年年中起 顯著改善

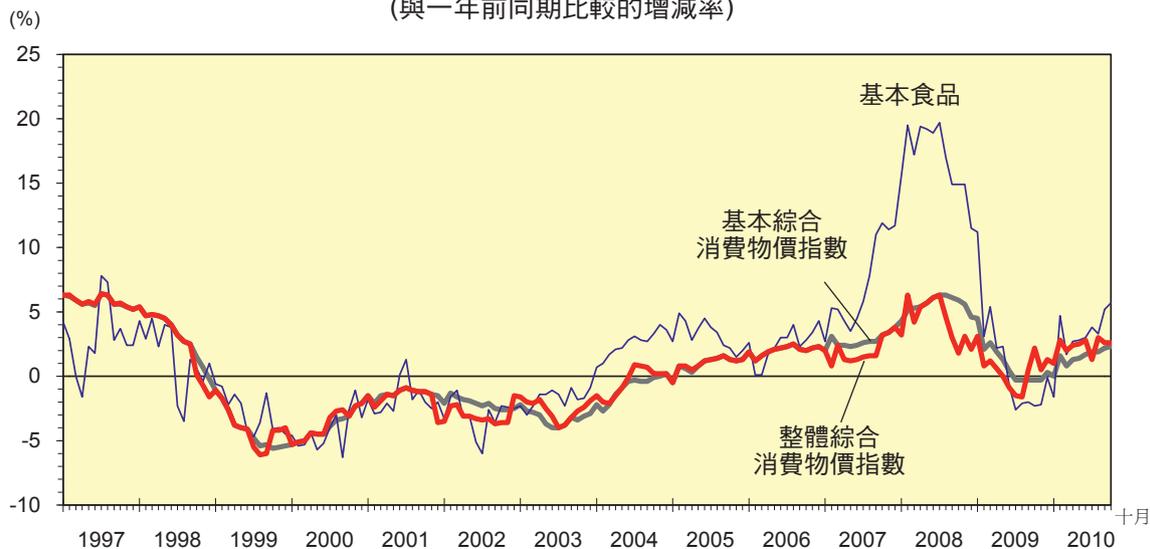
經季節性調整的失業率  
(截至該月份的三個月平均)



- 隨着經濟全面復蘇，勞工市場自二〇〇九年年中起顯著改善，失業率由二〇〇九年中的5.5%高位，下降至二〇一〇年八月至十月的4.2%。總就業人數恢復增長，工資和收入亦見上升。
- 有賴勞工市場的靈活性，以及政府適時採取保就業、創職位的措施，香港勞工市場在這次金融危機中所表現的韌力，較早前亞洲金融風暴時為優。我們怎樣才能進一步提升勞動人口的質素和競爭力？
- 貫徹市場主導的經濟政策，我們會依循「從受助到自助」的原則，致力扶貧、創造職位、發動商界支持各項社會措施，以及改善低收入人士和弱勢社羣的生活。我們一直大量投資於教育及培訓與再培訓，以提高社會流動性，並紓緩跨代貧窮。我們還應採取什麼進一步措施，鼓勵自助和協助有意就業或再就業的人？

# 通脹壓力逐漸上升

綜合消費物價指數  
(與一年前同期比較的增減率)



- 隨着經濟復蘇更形穩固，加上消費市場暢旺，通脹壓力逐漸回升。此外，由於美元轉弱及區內價格壓力增加，進口通脹亦見上升。
- 國際市場上食品及其他商品價格上揚，以及本地住屋租金上漲，都會繼續構成通脹上升的風險。我們會密切注視有關情況，尤其是食品價格對低收入家庭生活的影響。

## 二〇一〇年的最新預測

本地生產總值實質增長 6.5%

綜合消費物價指數升幅

基本 1.7%

整體 2.5%

- 先進經濟體的財政可持續性及復蘇力度，繼續令全球經濟復蘇面對下滑的風險。不過，香港經濟會繼續受惠於內地和區內強勁的增長，以及現時正面的消費和營商情緒。持續大量的基建工程也應有所幫助。
- 考慮到二〇一〇年首三季本地生產總值增長7.1%，預測二〇一〇年本港全年經濟將會增長6.5%。
- 由於經濟繼續擴張及入口價格進一步上漲，通脹壓力短期內料會進一步加劇。二〇一〇年整體綜合消費物價通脹預測平均為2.5%。
- 政府可如何確保經濟在中長期持續增長及發展？

## 經濟不明朗因素

- 各先進經濟體刺激措施的效用減退
- 歐洲地區主權債務問題
- 亞洲因資金湧入面臨資產市場泡沫風險增加
- 全球貿易持續失衡及保護主義情緒升溫
- 匯率及金融市場波動
- 通脹重回較高水平

- 香港是一個規模小而開放的經濟體，因此必定會受全球環境波動影響。我們必須對外圍環境存在的風險和不明朗因素保持警覺。我們亦須繼續提高靈活應變的能力，應付不斷出現的變化，並加強我們在全球化時代的競爭力。我們應採取哪些增長策略以保持競爭力？我們還應採取什麼進一步措施控制泡沫風險？
- 全球經濟重心持續東移，環球金融危機爆發之後，此趨勢尤甚。我們應如何應對和抓緊新的機遇？我們還應採取什麼進一步措施擴大並深化與內地的經濟融合？在促進區域經濟融合的<sup>同時</sup>，我們的未來經濟發展應如何定向，才可保持香港作為與別不同的中國城市的獨特優勢？
- 我們在應付短期的挑戰時，也應顧及中期的問題和長期的發展需要，例如財政可持續性。現時，對很多先進經濟體而言，人口老化都是施政的首要課題。面對人口老化所帶來的巨大挑戰，我們應如何確保中長期的財政可持續性？

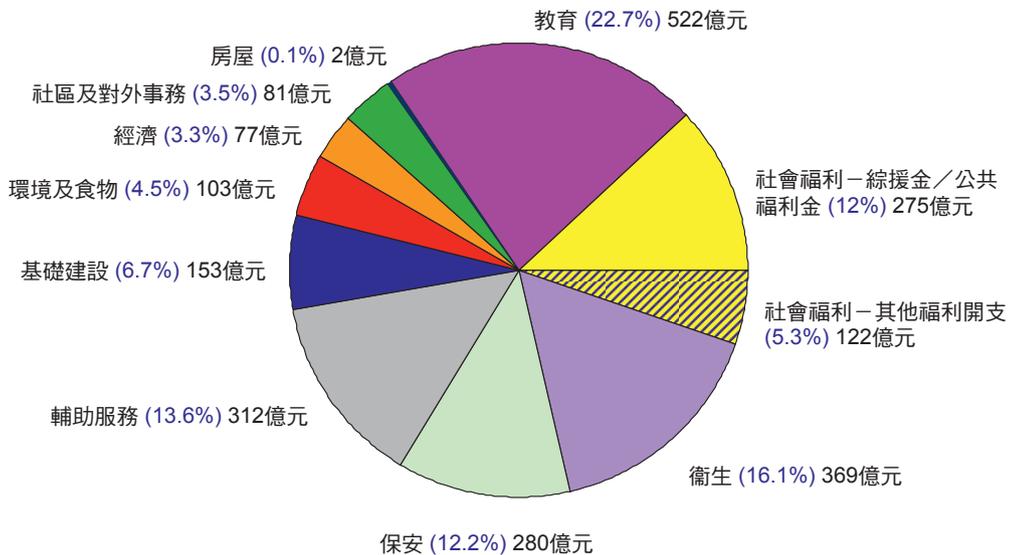
## 過去十年的經常開支



- 過去十年，政府經常開支總額增加約451億元，增幅為25%。
- 我們一直增加在教育、社會福利和衛生方面的經常開支：

• 教育	+ 16%
• 衛生	+ 21%
• 社會福利	+ 47%
– 綜援金	+ 37%
– 公共福利金	+ 73%
– 其他福利開支	+ 47%
- 隨着人口老化，預計政府開支，尤其是社會福利和衛生方面的開支，日後會繼續上升。我們應如何作好準備，以應付這項挑戰？

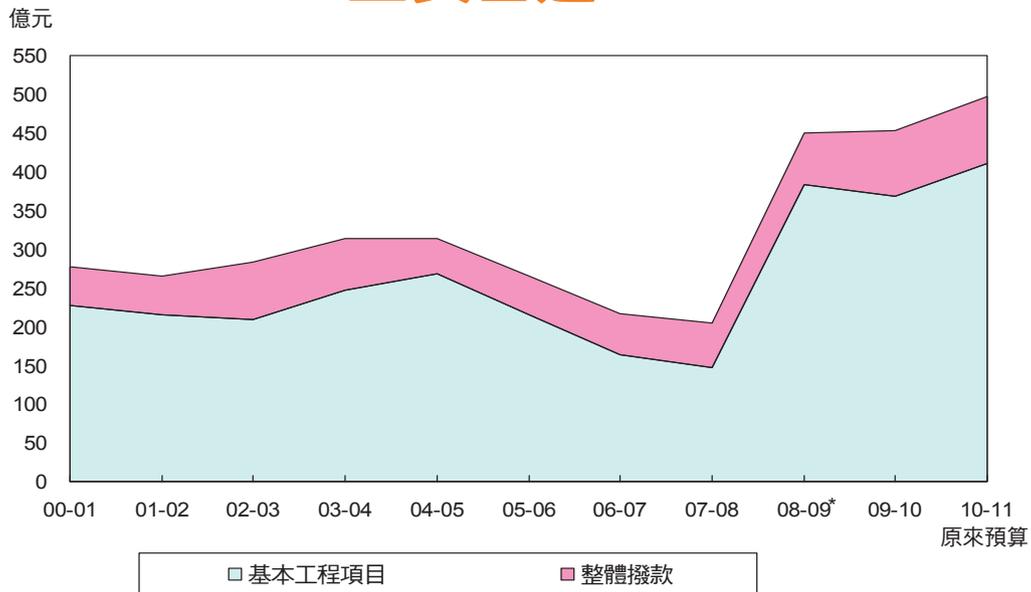
## 二〇一〇／一一年度的經常開支



政府經常開支總額：2,296 億元 (佔政府開支總額 3,172 億元的 72%)

- 根據二〇一〇/一一年度的開支預算，教育(22.7%)、社會福利(17.3%)及衛生(16.1%)的開支，合共佔政府經常開支總額 56.1%。
- 在擬備二〇一一/一二年度的預算時，我們會按策略優次，確保資源適當分配和有效運用。政府承諾把醫療衛生經常開支所佔的比率增至17%。因此，另一些政策範疇所佔的百分比難免會減少。我們需訂定政府資源運用的優次，以應付不斷轉變的需要。現時的服務有哪些已無需提供或可改用更具成本效益的方法提供，從而使公帑可重新調配，用於落實較為迫切的措施？

## 主要基建

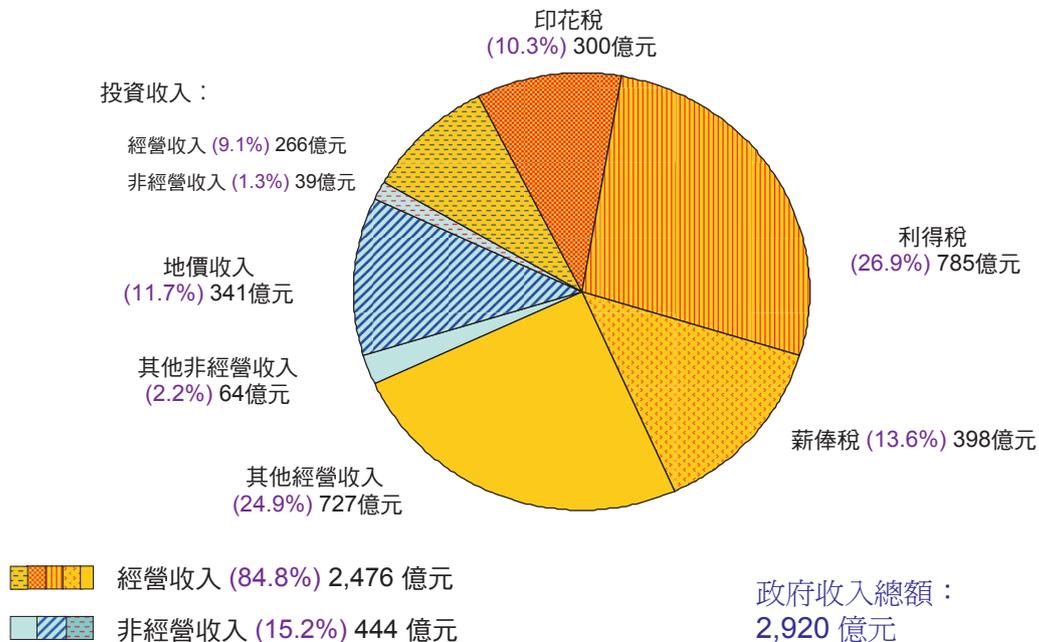


\* 包括給予西九文化區管理局的 216 億元一筆過撥款。

基本工程開支

- 政府會繼續致力投資基建，以帶動經濟發展及提高香港的長遠競爭力。
- 過去，我們每年平均預留290億元用於工務工程項目。在二〇一〇/一一年度，這方面的開支預算為496億元，較上年度的實際開支增加9.5%。隨着各項大型基建工程，包括行政長官在二〇〇七/〇八年度施政報告中公布的十大基建，進入建築高峯期，我們預計基本工程開支在未來數年會大幅增長。
- 隨着基建投資急速增長，我們需要密切留意建造業的承擔能力，避免工程過分集中，引發建造業勞工供應緊張和工程合約價格波動。我們也需要留意私人建造業活動受到的影響，以及避免公營與私人建造業市場之間出現不必要的資源競爭，繼而推高工程價格。我們應如何管理基建工程的開支，以便在推動經濟持續增長的同時，不致對建造業構成壓力？

# 二〇一〇／一一年度的收入

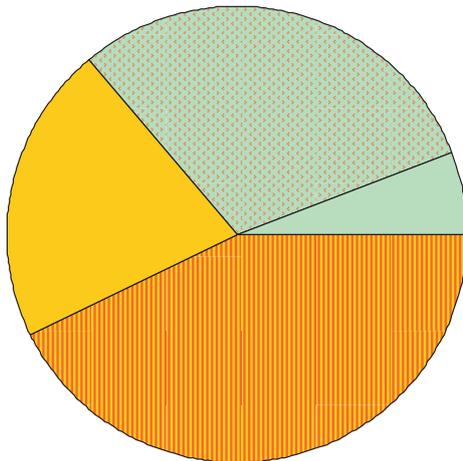


- 五個主要收入項目分別為利得稅(26.9%)、薪俸稅(13.6%)、印花稅(10.3%)、財政儲備的投資回報(主要是將財政儲備存放在外匯基金所得的回報)(10.4%)及地價收入(11.7%)，合共佔政府總收入的72.9%。除了財政儲備的投資回報，其餘四個項目都易受經濟波動影響。我們需否減輕對這些高回報收入來源的依賴？若然，應怎樣做？

## 納稅人

### 二〇〇八／〇九年度 實際收入

利得稅及薪俸稅：  
1,432 億元(佔政府  
總收入的 45%)



### 納稅人的稅款分布 (二〇〇八／〇九課稅年度)

- 繳納最多薪俸稅的  
200 000 名人士
- 其餘 1 178 000 名  
繳納薪俸稅的人士
- 繳納最多利得稅的  
1 100 家公司
- 其餘 78 700 家繳  
納利得稅的公司

- 在二〇〇八/〇九年度，在350萬工作人口中，210萬人(工作人口的60%)無須繳納薪俸稅。
- 在140萬名繳納薪俸稅的人士中，20萬人(工作人口的6%)繳納的稅款，佔薪俸稅收入的84%。
- 同樣地，在633 000家註冊公司中，只有80 000家(13%)公司繳納利得稅，不用繳稅的公司幾達九成。由1 100家公司(佔註冊公司數目的0.2%)所繳納的稅款，佔公司利得稅收入的67%。
- 我們需否擴闊稅基？大家有什麼意見？

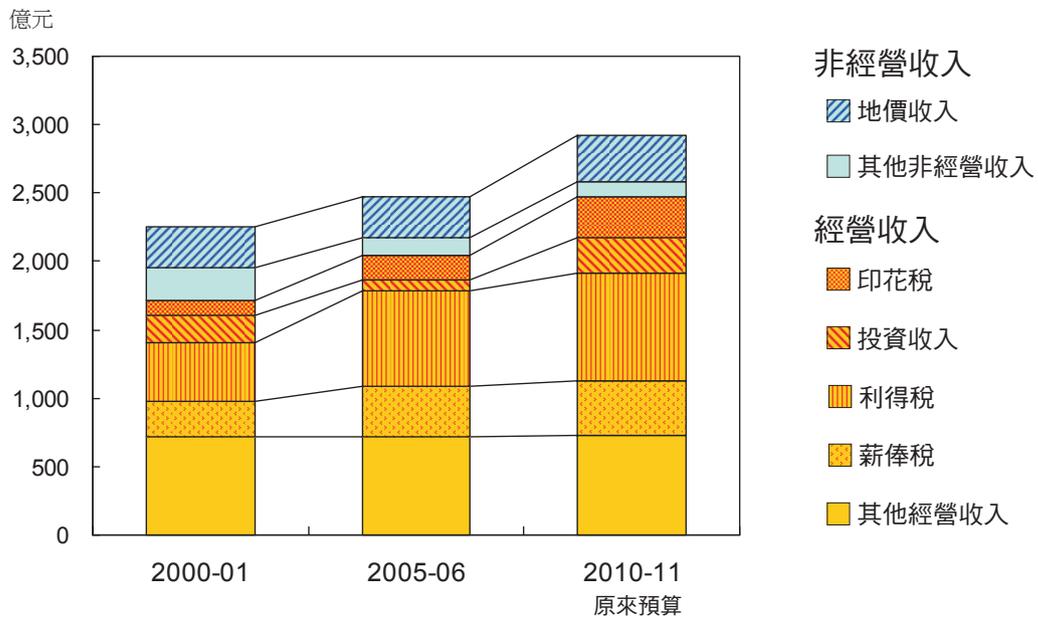
## 二〇〇八／〇九年度薪俸稅 實際稅率

每年入息	納稅人數目	平均實際稅率*
(元)		(%)
108,001 至 150,000	190,000	0.2
150,001 至 300,000	562,000	2.0
300,001 至 600,000	426,000	5.1
600,001 至 900,000	98,000	9.5
900,001 至 1,500,000	62,000	12.2
1,500,001 至 3,000,000	29,000	14.1
3,000,000 以上	11,000	14.8
<b>合計</b>	<b>1,378,000</b>	<b>7.6</b>

\* 實施一次過減稅措施（以 8,000 元為上限）之前

- 由於我們的薪俸稅制度設有免稅額和扣除額，在二〇〇八/〇九年度，即使在實施一次性減稅措施之前，
  - 85.5%的納稅人（每年入息不超過600,000元）的平均實際稅率低於5.5%；
  - 每年入息在600,001元至900,000元之間的納稅人，平均實際稅率只為9.5%；  
以及
  - 所有薪俸稅納稅人的整體平均實際稅率為7.6%。

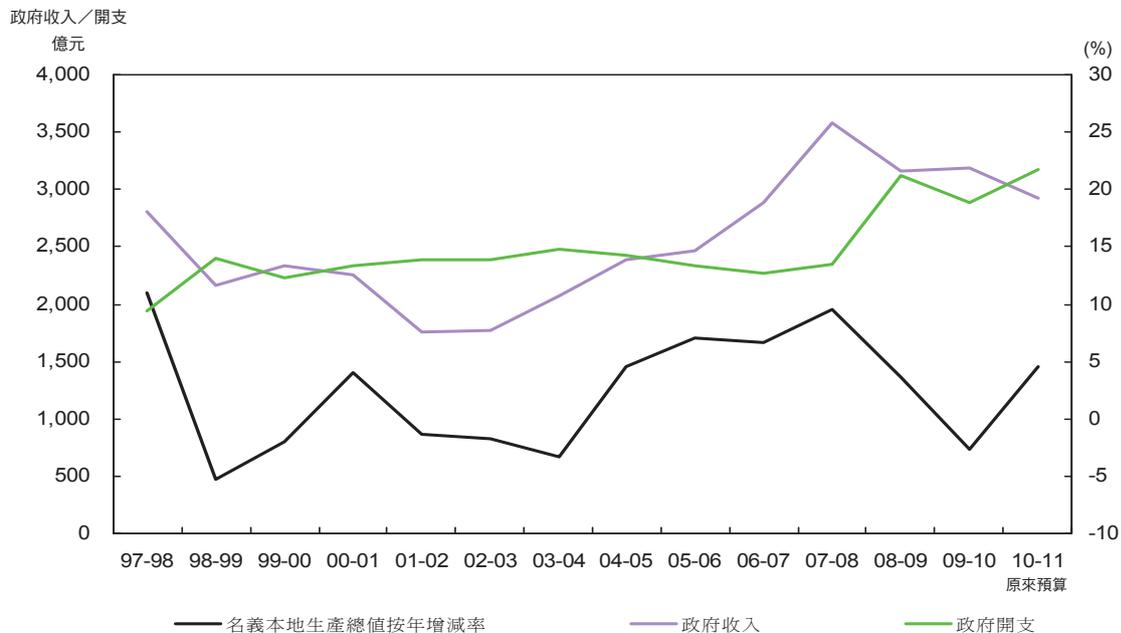
# 過去十年的收入



政府總收入

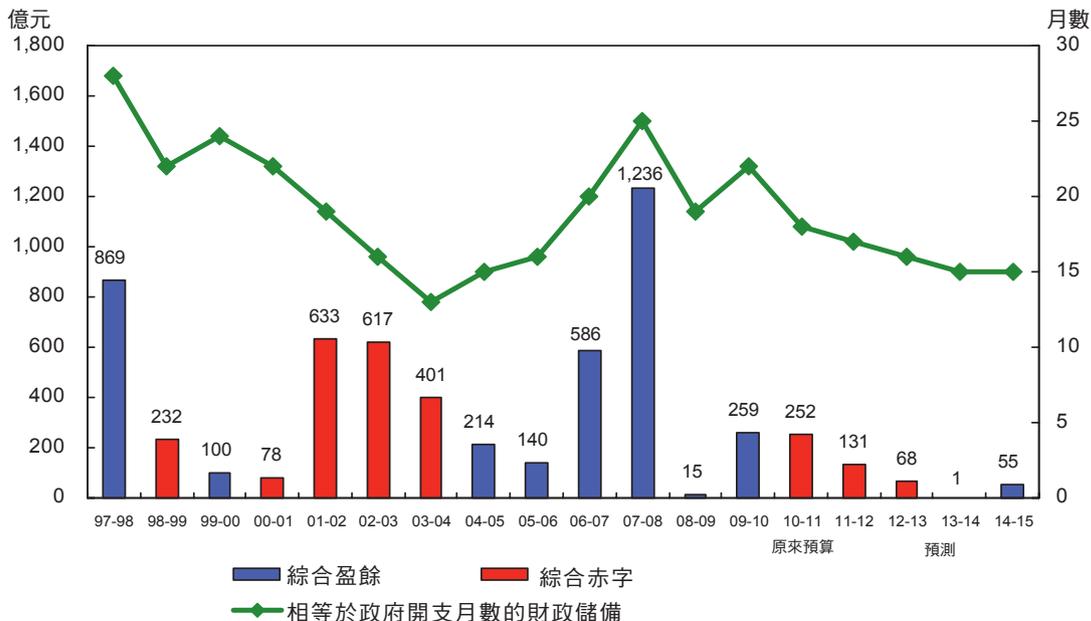
- 利得稅是我們最大的經營收入來源，總額介乎二〇〇二/〇三年度的388億元與二〇〇八/〇九年度的1,042億元之間。
- 薪俸稅是我們第二或第三大的經營收入來源，總額介乎二〇〇〇/〇一年度的263億元與二〇〇九/一〇年度的412億元之間。
- 在這段期間，印花稅收入介乎75億元與515億元之間。
- 由二〇〇七年四月一日起，我們採用新的安排，根據過往的回報預先釐定投資回報率，從而大大減少預算時的不明朗因素。在二〇〇七/〇八年度至二〇〇九/一〇年度這數年，自這個來源的收入總額，平均年入超過300億元。
- 至於非經營收入，以地價收入波動最大，過去十年在54億元至623億元之間上落。
- 政府收入波動不定為公共財政管理帶來挑戰。我們至今都是以財政儲備作為緩衝。我們還應做些什麼？

## 我們以往如何運用財政儲備 (1)



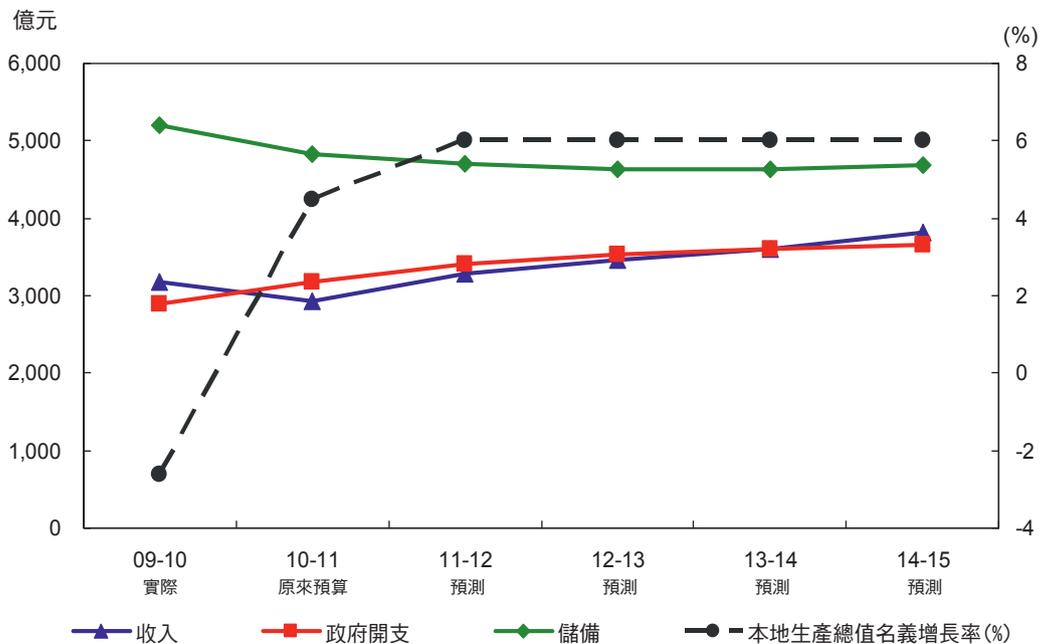
- 財政儲備幫助我們解決收入波動的問題，作用良佳。
- 在經濟和財政困難時期，我們運用儲備填補財政赤字，讓我們在本地生產總值及收入下跌時，仍可以維持相對穩定的開支水平。
- 當本地生產總值預測會在二〇〇九年下跌2.5%時，我們採取反經濟周期的財政政策，並提出擴張性的財政預算。撇除對經濟沒有即時影響的開支項目，公共開支佔本地生產總值的百分比，由二〇〇八/〇九年度財政預算案中的16.7%，增加至二〇〇九/一〇年度財政預算案中的19.4%。
- 在一九九八/九九年度起的六年內，我們五度運用儲備填補財政赤字，耗用了約2,000億元的儲備。

## 我們以往如何運用財政儲備 (2)



- 在今年二月財政預算案公布的中期預測中，我們預計財政儲備會縮減，到二〇一四/一五年度完結時，餘額約相等於15個月的政府開支。這月數約為一九九八年三月財政儲備水平的一半。
- 財政儲備發揮保護的作用，可緩衝政府收入在年與年間波動所帶來的影響，讓我們可享有在一段時間內達致收支平衡的靈活性。
- 財政儲備的投資回報是政府收入的一部分，用以應付政府服務開支。在二〇一〇/一一年度財政預算案中，財政儲備的投資回報為第四大政府收入項目(佔總收入的 10.4%)。投資收入的數額某程度上視乎財政儲備的水平。
- 我們須趁經濟有增長時重建儲備。我們亦須回應社會上改善服務的訴求。*開支與財政儲備之間應如何取得適當平衡?*

## 二〇一〇/一一年度財政預算案公布的中期預測



- 這是二〇一〇年二月在二〇一〇/一一年度財政預算案中公布的中期預測。我們稍後會在發表二〇一一/一二年度財政預算案時，一併公布最新的中期預測。
- 預計在中期預測所涵蓋的期間，政府支出會繼續增加，以應付平均每年超過500億元的基本工程開支，以及推行新服務或改善服務以配合社會需要。
- 長遠來說，我們須量入為出，並使開支增長與本地生產總值的增長率相適應。展望將來—
  - 二〇一一/一二年度本地生產總值的表現會如何？在中期預測期內的表現又會如何？
  - 二〇一一/一二年度的適當財政政策應為何？

## 長遠挑戰

- 經濟持續增長
- 人口老化和負債

- 雖然香港經濟已恢復增長，但未來仍有多項不明朗因素。我們怎樣才可確保經濟持續增長？
- 三十年後，香港人口或會接近九百萬，其中四分之一為65歲或以上的人士。整體的受供養人口比例，預計會由二〇〇九年的每千人供養337人，增至二〇三九年的每千人供養625人，對公共財政影響深遠。
- 我們從直接稅所得的收入，或會因從事經濟活動的人口比率下降而受到負面影響。開支方面，衛生和社會福利開支會因人口老化而增加。根據國際貨幣基金組織較早時發表的報告，除非作出改革，否則因醫療衛生開支造成的累積赤字，在二〇三〇年時可幾乎相等於本地生產總值的20%，到二〇五〇年時更達本地生產總值的50%。長遠而言，無撥備的負債及或有負債亦會對公共財政構成壓力。我們須為未來作好準備。我們應否為將來的需要而儲蓄？如何在現時改善服務與為未來作好準備兩者之間取得平衡？我們應為下一代留下怎樣的財政狀況？

歡迎大家提出意見！

[www.budget.gov.hk](http://www.budget.gov.hk)

