二〇〇七至〇八年度
財政預算案

財政司司長諮詢各界人士

背景資料

二〇〇六年十一月

引言

財政司司長將會就二〇〇七／〇八年度財政預算案廣泛諮詢立法會議員及各界代表。為方便進行討論，我們擬備了這份背景資料，以供參考。背景資料的內容已上載財政預算案網站**(www.budget.gov.hk)**。

我們歡迎各界就財政預算案提出意見。如有意見，可在會面時提出，在網站留言或以書面遞交。

圖 1

目錄

一、經濟定位和前瞻	圖 2 至 9
二、政府財政狀況	圖 10 至 11
三、開支	圖 12 至 14
四、收入	圖 15 至 16
五、檢討範疇	圖 17 至 25

圖 2

基本法

第一百零七條

香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。

- 《基本法》(第一百零七條)規定，政府財政預算「以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」
- 這些有關審慎理財政策的憲制條文，對維持國際財經界及本港和海外投資者的信心至為重要。
- 政府亦會致力奉行低稅率的簡單稅制，以及維持金融體系的健全和穩定。

圖 3

經濟定位

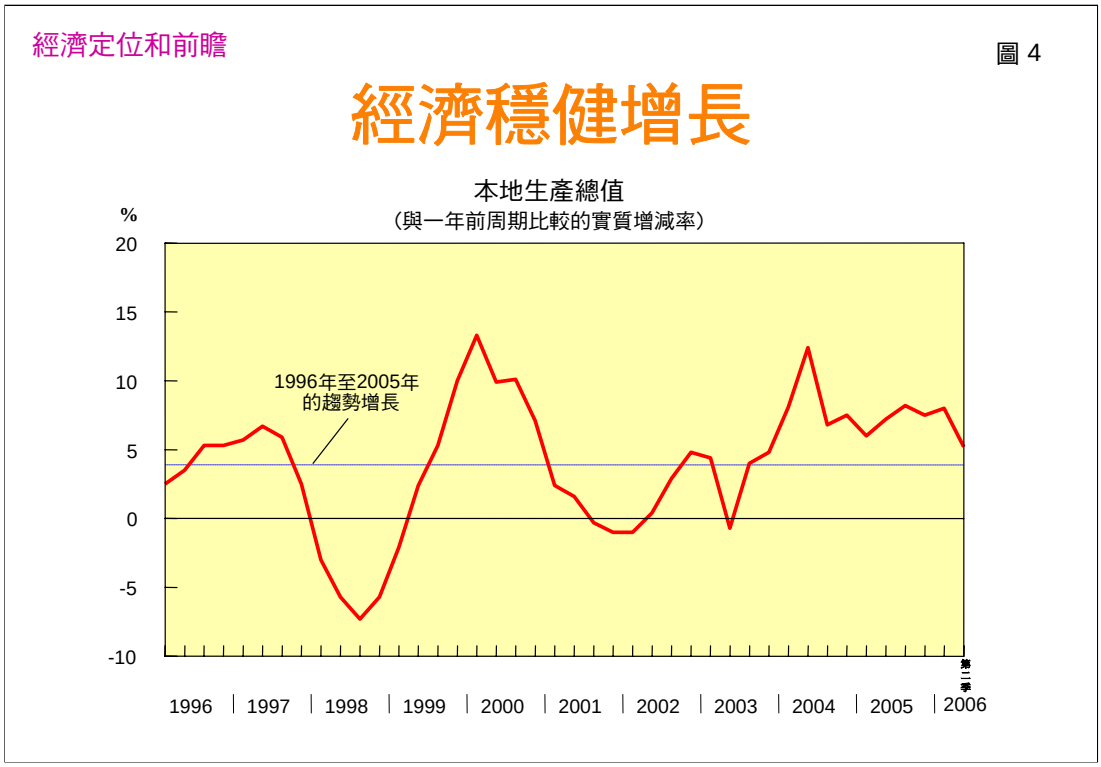
- 發展高增值活動及知識型經濟
- 繼續與內地經濟合作
- 加強金融服務
- 發展旅遊業及物流業
- 改善營商環境
- 匯聚人才

- 香港被譽為全球最自由的經濟體系(根據美國傳統基金會(The Heritage Foundation)及弗雷澤學院(The Fraser Institute)的評級)，以及促進國際資金流、人流、貨流及資訊流的重要樞紐。二〇〇六年上半年的本地生產總值增長為6.6%，主要來自金融服務、貿易、物流及旅遊等活動的擴張。

- 內地仍是香港經濟增長的主要動力，在出口方面所佔的比率為47%、在來港旅客方面佔55%、在股票市場總市值方面佔40%以上，而在股票市場交投量方面則佔接近60%。香港會透過CEPA及《泛珠三角區域合作框架協議》的實施，繼續抓緊與內地日漸融合所帶來的機會。

- 為維持香港作為國際金融中心和貿易、物流及船運中心的地位，我們會繼續加強規管架構和企業管治，並投資各項基礎建設。

- 在這個全球一體化的年代，能吸引最優秀人才的經濟體系，就能脫穎而出。我們會繼續吸引內地及海外的人才及專業人士來港工作和居住。



- 香港經濟經過首季異常強勁的8%增長後，在第二季再增長5.2%，因此，二〇〇六年上半年的整體增長為6.6%。這亦標誌本地生產總值已連續11季顯著超越過去十年的3.9%趨勢增長。

圖 5

最新二〇〇六經濟指標

本地生產總值	上半年	+6.6% (第二季 +5.2%)
失業率	第三季	4.7% (自高峯期的 8.6% 回落至 62 個月來的低位)
貨物出口量	首八個月	+10.4% (八月 +10.2%)
服務輸出量	上半年	+8.8% (第二季 +8.6%)
離港貨櫃吞吐量	首七個月	+5.4% (七月 +8.7%)
空運離港貨物總量	首九個月	+5.9% (九月 +6.2%)
訪港旅客人次	首九個月	+9.5% (九月 +2.4%)
零售量	首九個月	+5.6% (九月 +5.8%)
投資開支	上半年	+5.9% (第二季 +4.3%)

除失業率外，以上百分率表示與一年前同期比較的變動。

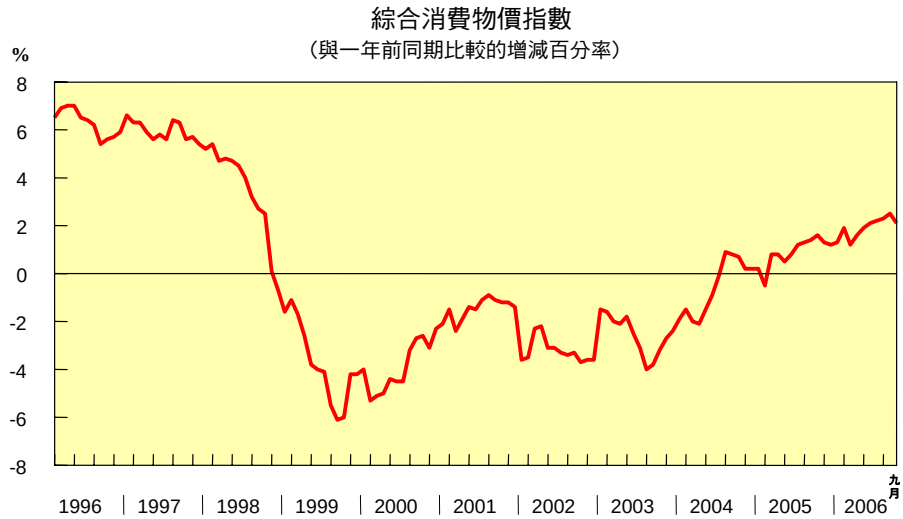
- 從多個經濟指標可見，經濟持續穩步擴張。隨着經濟好轉，勞工市場也明顯有所改善。

- 商品出口在第二季稍為放緩，不過，由於內地經濟蓬勃和貿易往來暢旺，商品出口在七、八月恢復雙位數升幅。服務輸出仍保持顯著增長的勢頭，這是因為離岸貿易和訪港旅遊業繼續顯著增長。

- 此外，內部需求保持堅挺，成為第二季經濟增長的主要動力。隨着就業情況好轉，消費需求依然強勁。由於投資者信心強大，機器及設備投資持續增加，投資開支因而進一步增長。然而，建造業表現依然呆滯。

圖 6

經濟持續擴張
但通脹保持溫和



- 近月消費物價通脹雖然隨私人住屋租金持續上揚和食品價格略為回升而進一步上升，但升幅保持溫和。生產力不斷增加和消費品入口價格相對偏軟，有助抑制整體通脹壓力，使其維持在溫和水平。本年九月的綜合消費物價指數較去年同期上升2.1%。就二〇〇六年首九個月來說，消費物價通脹平均上升2%。

- 展望二〇〇六年餘下時間，整體通脹壓力相信仍會維持在相當溫和的水平。生產力上升，商業投資激增令生產規模持續擴張，這都有助紓緩整體通脹壓力。

圖 7

外圍不明朗因素

短期

- 油價高企和波動
- 美國經濟增長可能放緩，外部需求減弱
- 人民幣的走勢
- 美國、歐盟和日本利率的走勢

- 在連續11個季度錄得高於趨勢的增長後，預料下半年經濟會以穩固的步伐進一步擴張。

- 油價高企，加上利率上揚，令部分海外市場的消費需求增長減慢，因而影響本港出口表現。雖然國際油價近期有所回落，但在未來一段時間預料仍會高企及波動不定。

- 美國經濟表現對外圍環境會有重大影響。目前，市場人士認為，美國經濟增長只會輕微放緩，但如美國經濟增長減慢的速度較預期快，則可能會對全球及地區經濟增長有很大影響。

- 人民幣匯率改革的步伐和規模，將會影響香港出口的價格競爭力。

- 儘管美國加息周期最近已暫告一段落，歐盟和日本的利率仍然面對上升壓力。這可能影響這些主要海外市場在經濟增長方面的表現。

圖 8

外圍不明朗因素

中長期

- 美國的經常帳長期出現赤字，與內地的貿易關係持續緊張
- 如美國經濟增長放緩，日本和歐洲的經濟復蘇能否持續
- 內地的經濟能否成功軟着陸

- 美國的經常帳赤字龐大，與內地的貿易關係持續緊張，反映全球經濟長期失衡，這主要是由於美國消費者儲蓄比率偏低及負債過多所致。如這個問題不獲解決，則可能導致美元匯率、美國資產價格和經濟增長突然調整，對世界各地都可能有很大影響。

- 如美國經濟增長顯著放緩，歐盟和日本現時的經濟回升情況便會有變。此外，在不引致經濟放緩的情況下，把利率回復到較正常的水平，亦是歐盟和日本的中央銀行現正同樣面對的棘手工作。

- 內地能否成功控制過度投資和平衡增長，將是維持其經濟長期穩定的關鍵；這亦對香港經濟的長遠發展至為重要。

圖 9

二〇〇六年的預測

本地生產總值實質增長	4% - 5%	(二〇〇六年八月的預測，與財政預算案的預測相同)
綜合消費物價指數	2%	(二〇〇六年八月的預測，已就財政預算案的2.3%預測作出技術性調整)

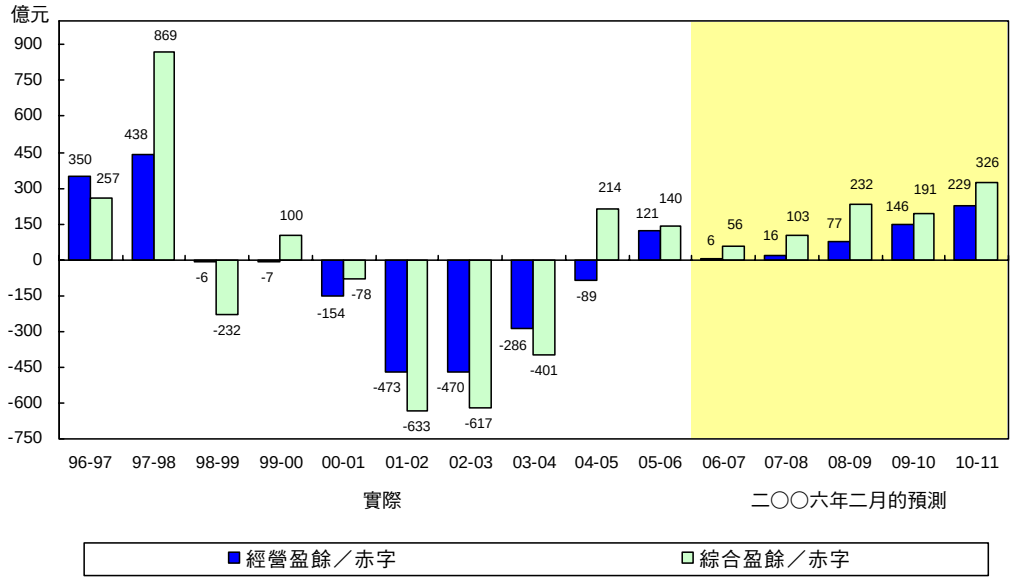
- 由於內部需求維持堅挺而近期外貿轉強，估計本港經濟在今年餘下時間會進一步穩步擴張。根據最新的數字，加上預料經濟在下半年會持續穩健擴張，就二〇〇六年全年來說，香港經濟應可輕易達到5%的增長率，即4%至5%預測增長率的最高位。當然，假如內地經濟增長仍高於預期，而美國經濟在今年餘下時間能維持合理的強勁勢頭，同時又沒有突發的外來衝擊，則二〇〇六年本地生產總值的增長率可望較預期為高。

- 二〇〇六年綜合消費物價指數的預測升幅為2%，但與過去兩年本地生產總值的強勁增長步伐相比，仍屬溫和。

政府財政狀況

圖 10

財政穩健



- 二〇〇四年及二〇〇五年經濟強勁增長，本地生產總值在該兩年分別錄得8.6%和7.3%的增幅，因此，香港已恢復元氣，重現活力。

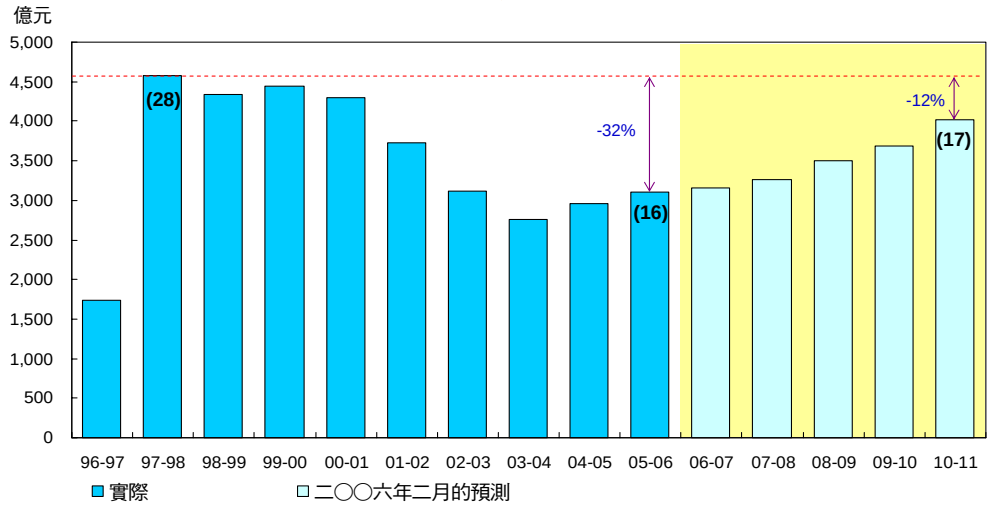
- 自一九九七／九八年度以來，經營帳目和綜合帳目在二〇〇五／〇六年度首次同時錄得盈餘。二〇〇五／〇六年度的綜合盈餘為140億元，相等於本地生產總值的1%。

- 假設未來的經濟增長每年約為4%，我們預期在未來五年，即截至二〇一〇／一一年度，經營帳目和綜合帳目會繼續錄得盈餘。

政府財政狀況

圖 11

財政儲備

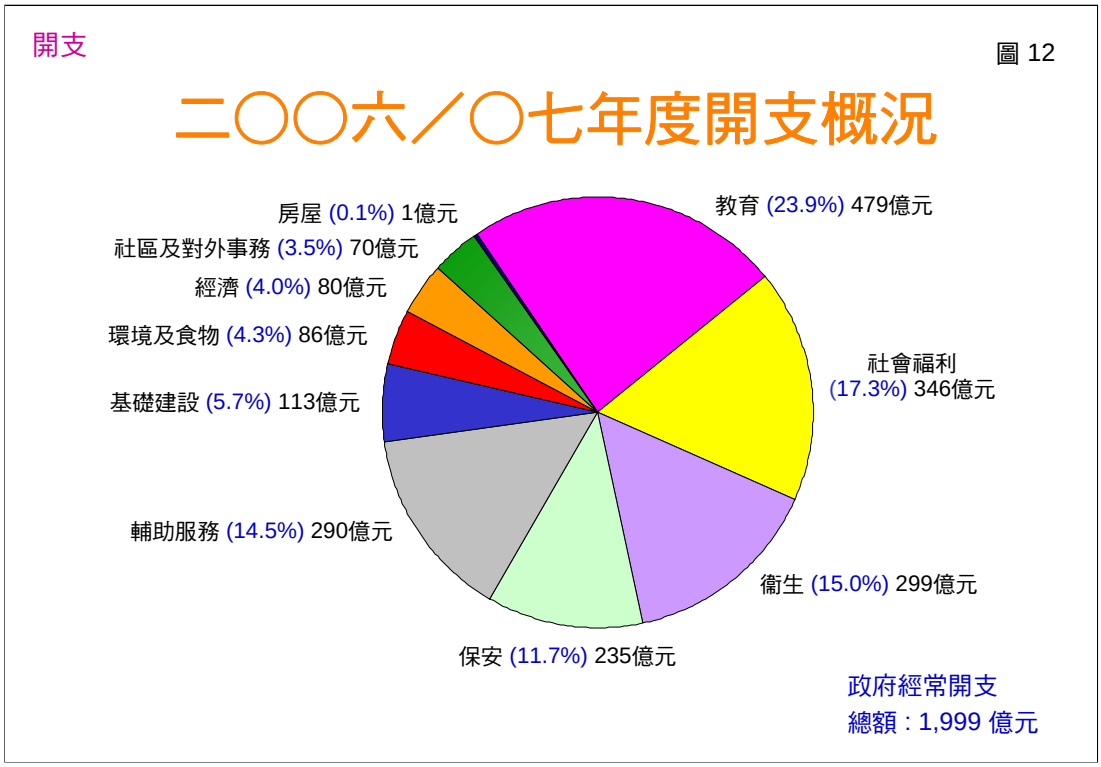


括號內的數字表示相等於政府開支的月數。

由一九九七年七月一日起，財政儲備包括由前香港特區政府土地基金轉撥的淨資產。

- 在扣除二〇〇四年發行政府債券所得的收入後，財政儲備在一九九八年三月底(當時的儲備為4,575億元)至二〇〇五年三月底的七年間縮減了1,903億元。二〇〇五／〇六年度的140億元盈餘只填補了不足10%的財政儲備縮減額。

- 在計及二〇〇五／〇六年度的實際數字和二〇〇六年二月的預測後，財政儲備在二〇〇七年三月底預計為3,163億元(相等於15個月的政府開支)，隨後逐步回升，預期在二〇一一年三月底會升至4,015億元(相等於17個月的政府開支)。

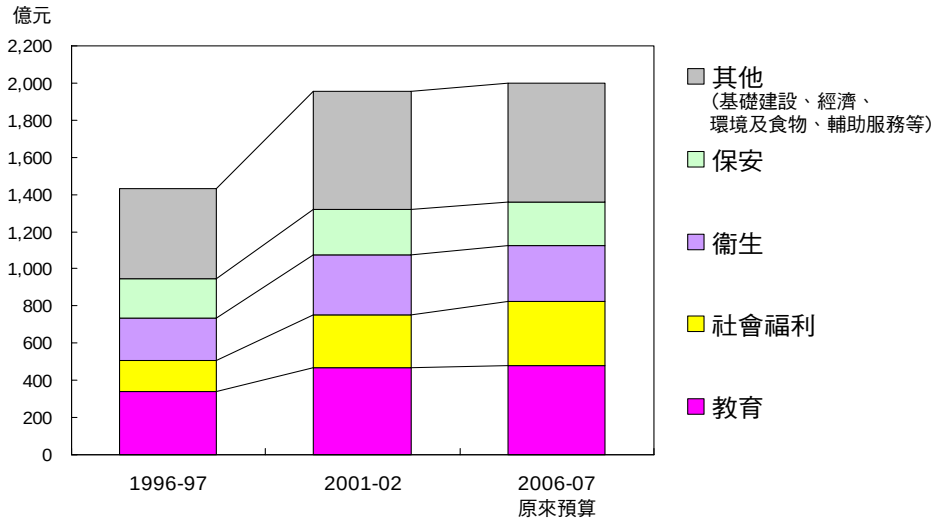


- 上圖按政策範疇列出二〇〇六／〇七年度政府預算的經常開支。教育(23.9%)、社會福利(17.3%)、衛生(15%)及保安(11.7%)合共佔政府經常開支總額約67.9%。

開支

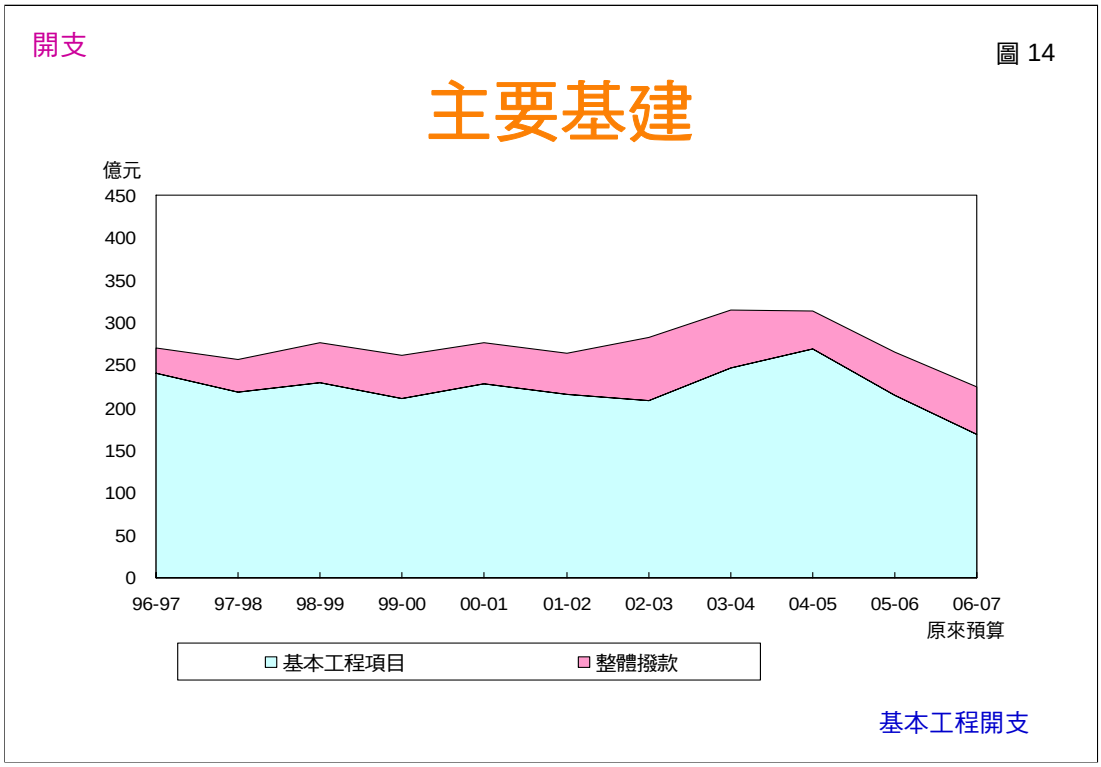
圖 13

過去十年的開支概況



政府經常開支

- 過去十年，經常開支總額增加了約567億元，即39.6%。
- 教育及社會福利的經常開支增幅較其他政策範疇為大：
  - 教育 +40.5%
  - 社會福利 +109.7%



- 政府會繼續致力進行各項配合香港日後經濟發展所需的工程計劃。我們也會盡量加快實施有關工程。

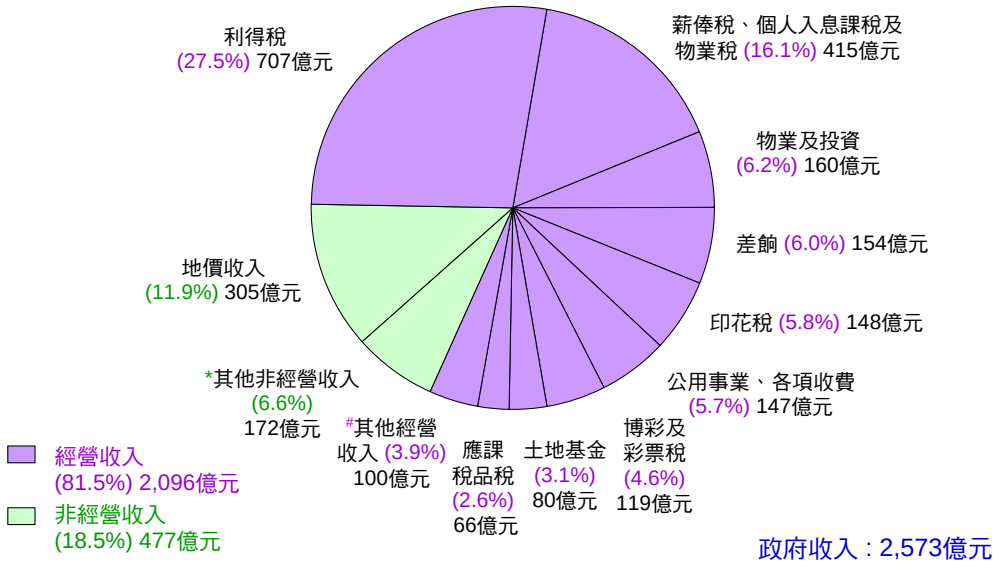
- 我們會繼續平均每年預留約290億元，以進行工務工程項目。

- 在二〇〇三／〇四年度及二〇〇四／〇五年度的工務工程開支高峯期間，也是數個大型項目，例如后海灣幹線、深圳西部通道、香港迪士尼樂園和學校改善工程計劃等的建築期。隨着這些項目在過去兩年陸續竣工，加上由於公眾討論時間較預期為長，因而影響下一批大型項目(例如啟德發展計劃、中環灣仔繞道、中區及灣仔填海工程和屯門公路改善工程)的進展，二〇〇五／〇六年度及二〇〇六／〇七年度的開支，與高峯期每年314億元的開支比較，有所放緩。

收入

圖 15

二〇〇六／〇七年度收入概況

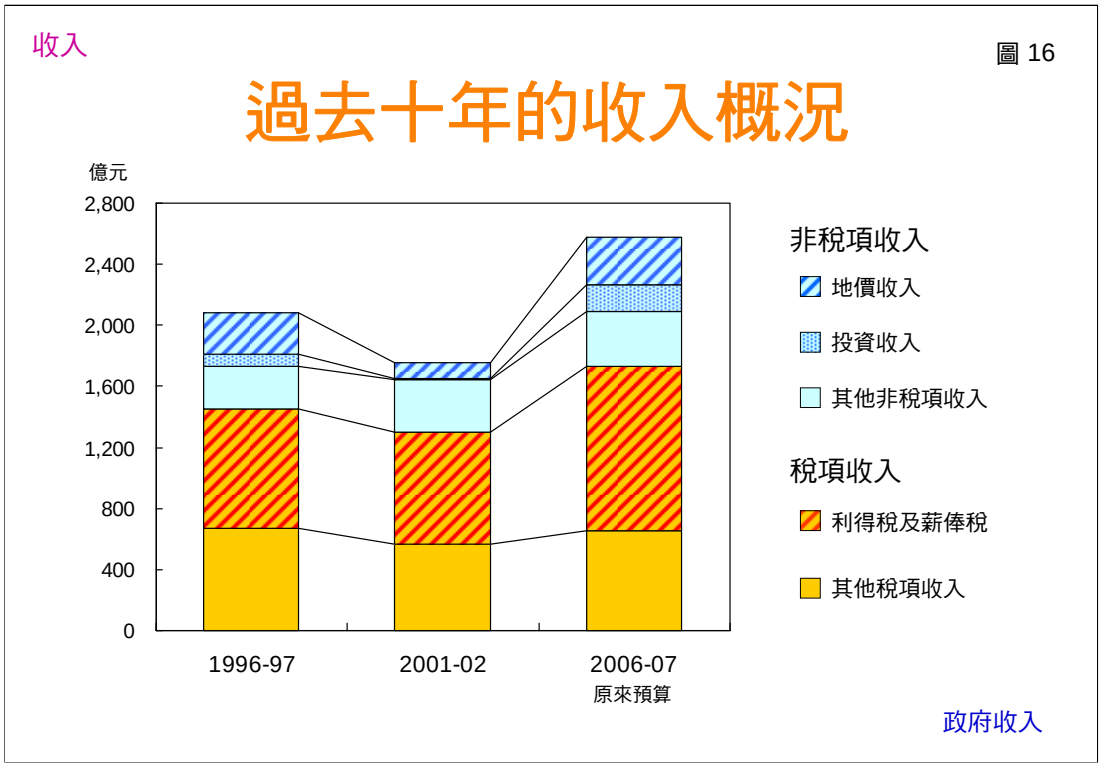


- 上圖顯示根據二〇〇六／〇七年度原來預算的政府經營及非經營收入來源的整體情況。

- 向公司及業務徵收的入息稅(即利得稅)及向個人徵收的入息稅(即薪俸稅、個人入息課稅及物業稅)是二〇〇六／〇七年度兩個最主要的收入來源，合共佔政府總收入約43.6%。

- 其他經營收入(#)包括：
  - 汽車首次登記稅 (40億元)
  - 貸款、償款及其他 (26億元)
  - 飛機乘客離境稅 (15億元)
  - 罰款、沒收及罰金 (10億元)
  - 專利稅及特權稅 (6億元)
  - 酒店房租稅 (3億元)

- 其他非經營收入(*)包括：
  - 貸款基金 (61億元)
  - 償還的貸款及其他 (37億元)
  - 基本工程儲備基金 (23億元)
  - 資本投資基金 (22億元)
  - 獎券基金 (14億元)
  - 公務員退休金儲備基金 (10億元)
  - 創新及科技基金(2億元)
  - 遺產稅 (2億元)
  - 從房屋委員會收回的款項 (1億元)



- 利得稅及薪俸稅合共佔政府收入約45%。由於偏重入息稅，香港的公共財政很容易受全球經濟周期變化和外圍衝擊影響。

- 非稅項收入主要來自地價收入和財政儲備的收益。過去十年，地價收入佔政府收入的比率，在3%至28%之間波動，而財政儲備的收益則在0.5%至18%之間上落。

- 鑑於這些非稅項收入極不穩定，我們不能依賴這些收入去解決香港稅基狹窄的問題。

檢討範疇

圖 17

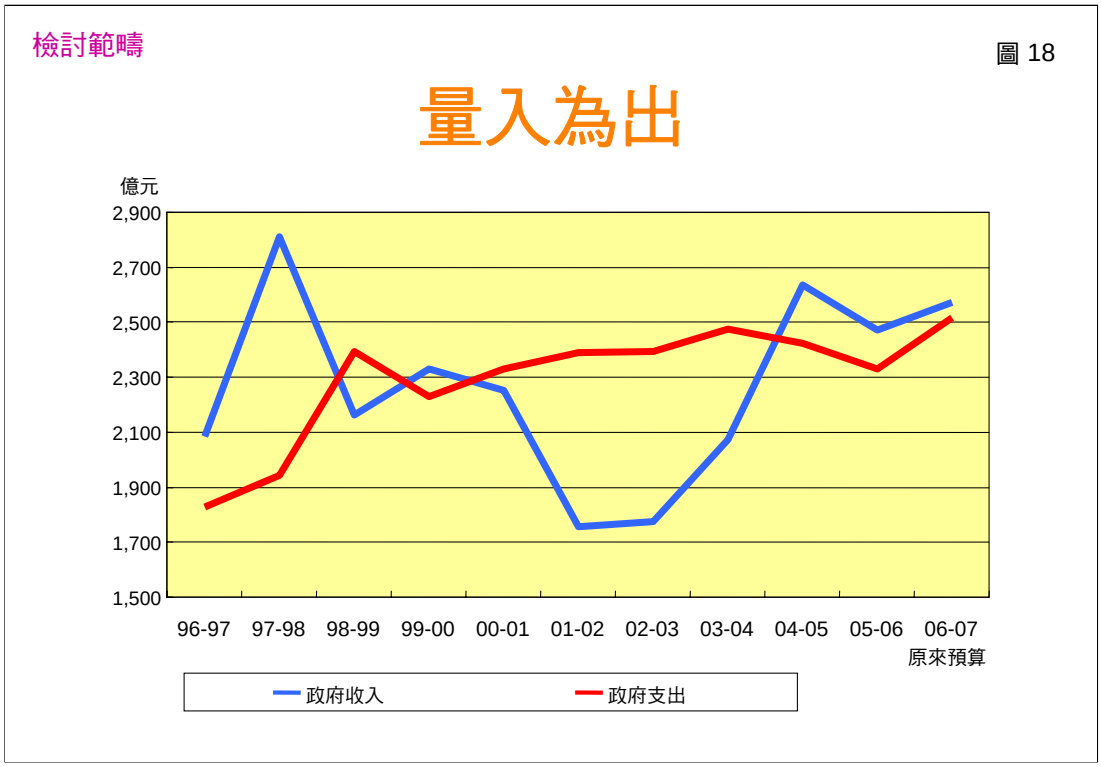
維持完善穩健的財政制度

- 繼續保持收支平衡
- 社會各界的意見分歧
  - 維持香港的主要競爭優勢
  - 未雨綢繆
  - 增加政府開支
  - 扶貧紓困
  - 寬減稅項，讓中產階級休養生息
- 人口老化

- 由於經濟持續擴張和政府努力控制開支，我們已在二〇〇五／〇六年度恢復政府帳目收支平衡。

- 完善穩健的公共財政制度是香港主要的經濟優勢之一，我們要緊守財政紀律，不能因為單單一兩年財政狀況改善，便大幅增加開支及減稅。

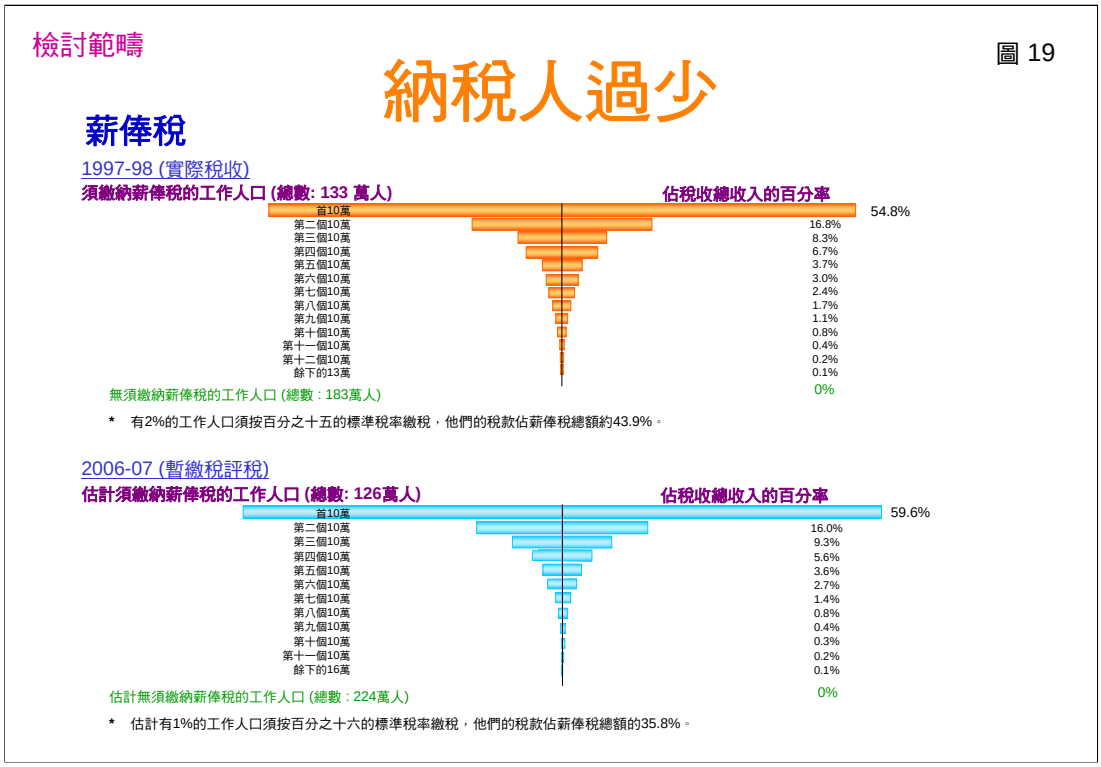
- 另一方面，政府須盡速回應社會各界合理的訴求，並為迎接未來的挑戰作好準備。



- 政府未來數年的支出增長幅度，須視乎政府可增加的收入而定。

- 過去十年，政府收入在1,700億元至2,800億元之間大幅波動。

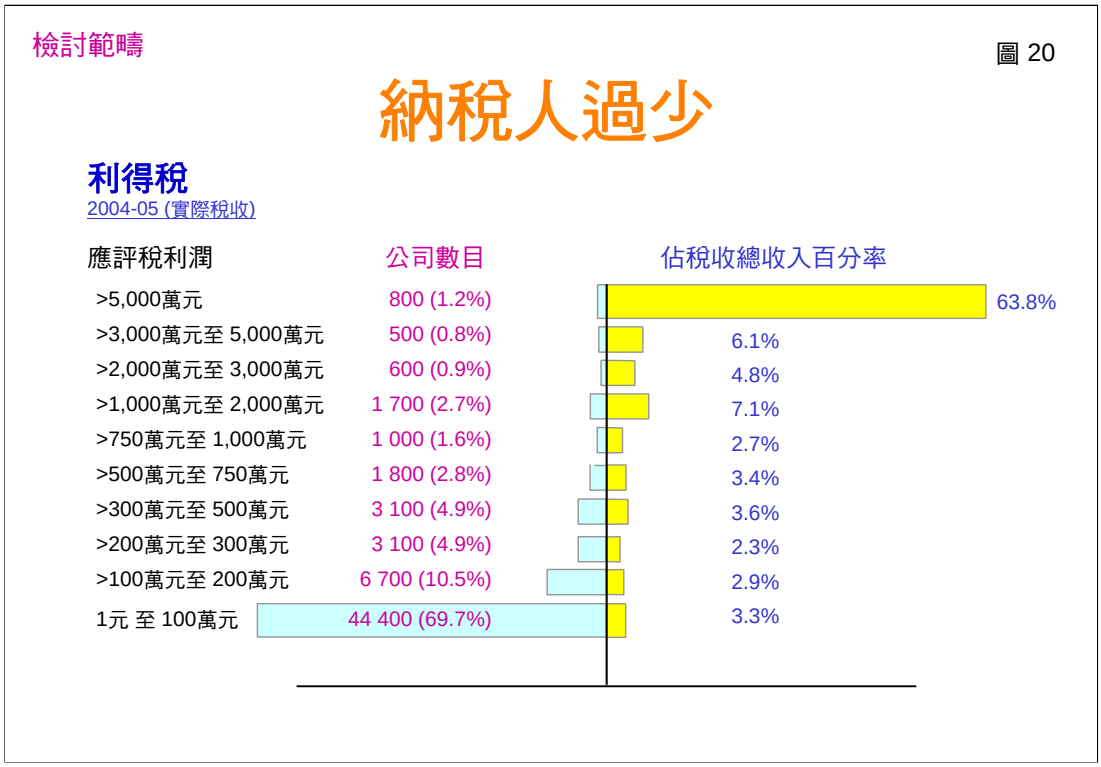
- 另一方面，政府支出缺乏彈性。政府在過去兩年把支出由二〇〇三／〇四年度的2,475億元，減至二〇〇四／〇五年度的2,422億元，繼而減至二〇〇五／〇六年度的2,331億元，實在不容易。



- 在一九九七／九八至二〇〇六／〇七年度期間，工作人口由316萬人增至350萬人，但納稅人的數目則預料會由133萬人減至126萬人。

- 上圖以一九九七／九八年度和二〇〇六／〇七年度繳納薪俸稅人士的稅款為依據，將他們每10萬人分成一個級別，計算其稅款佔薪俸稅總收入的百分率。

- 在一九九七／九八年度，繳納最多薪俸稅的首10萬名納稅人，其稅款佔薪俸稅總收入的54.8%。在二〇〇四／〇五年度這個比率為59.6%，而估計在二〇〇六／〇七年度仍為59.6%。

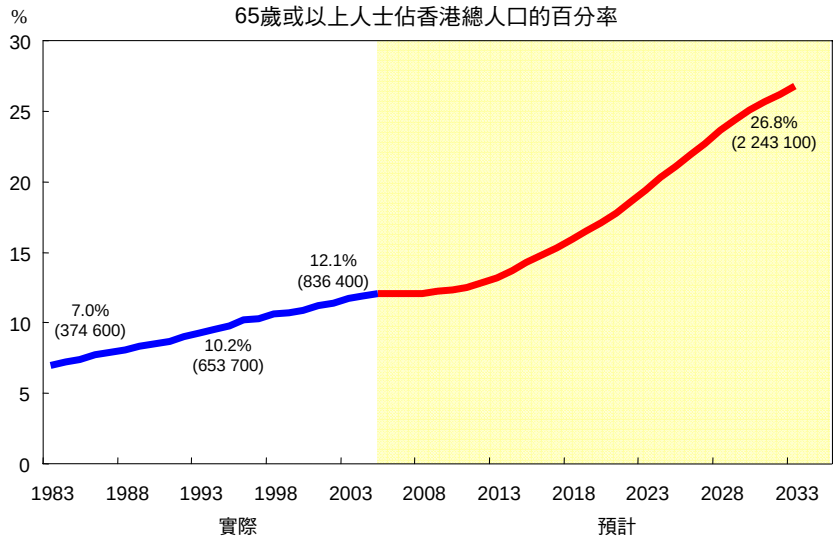


- 上圖顯示在二〇〇四／〇五課稅年度須繳納利得稅的公司的稅項負擔分布情況。

- 香港有超過63 000家公司須繳納利得稅，但有大約60%的利得稅收入來自繳稅最多的800家公司。大部分小型企業只繳納很少稅款或根本無須繳稅。

圖 21

人口老化



括號內的數字為65歲或以上人士的數目。

- 65歲或以上人士佔香港總人口的百分率，已由一九九六年的10.2%增至二〇〇五年的12.1%，預計到二〇三三年會升至26.8%。

- 香港人口急速老化，長者的醫療和社會福利開支會增加，而薪俸稅稅收則相對會減少。這兩個密切相關的問題會對我們維持穩健的公共財政造成困難。

圖 22

稅制改革的三個問題

- 目前香港稅基是否太窄，需要擴闊嗎？
- 有什麼方案可供考慮？商品及服務稅是否合適的方案？
- 擴闊稅基的方案具體安排應是怎樣？

- 稅制改革討論的重點在於三個一環扣一環，缺一不可的問題。
- 香港徵收的稅種不多，稅收又集中在三數項直接稅。薪俸稅和利得稅兩項直接稅已佔政府總收入約45%；其他收入中，投資及與物業有關的收入(例如地價收入、物業稅、差餉、地租及物業交易印花稅等)合共佔接近30%，比重很大。因此政府收入欠穩定。
- 要擴闊稅基，有什麼方案可供考慮呢？商品及服務稅是否一個合適的選擇呢？
- 建議方案的具體安排應是怎樣？
- 歡迎大眾就以上三個問題提供建議和進行討論。

圖 23

稅制改革的原則

- 對納稅人來說：應符合公平、能者多付的原則和不會拉闊貧富差距
- 對社會發展來說：應能帶來穩定及可觀的收入，應付未來發展需要
- 對經濟發展來說：應能保持香港的簡單低稅制和維持國際競爭力

- 在研究適合香港的稅制改革方案，我們應考慮以下幾點：
  - 必須符合公平、能者多付的原則。設計和配套安排，要確保經濟能力較高的人承擔較大的稅務責任和不會拉闊貧富差距；
  - 能創造穩定和可觀的收入，提供資源以回應社會的挑戰和不斷增加的需求。即使經濟環境和人口結構起了變化，稅制應該仍然有效；及
  - 必須明確、可預測，並能保持香港的簡單低稅制和不損害香港的國際競爭力。
- 政府在研究商品及服務稅時，已充分考慮以上各項原則。我們歡迎大眾提出其他可行的稅制改革方案，政府對各種方案均持開放態度，並會依從上述原則與公眾討論。

圖 24

政府資產出售及證券化

- 「市場主導、政府促進」原則
- 重點工作是繼續進行地鐵與九鐵合併計劃

- 政府會按「市場主導、政府促進」的原則，選擇合適的資產出售或證券化，減低公營部門佔整體經濟的比重，給予私營市場更大的發展空間。
- 我們進行計劃時，會致力確保有關各方的利益不會受損。
- 現正進行的計劃包括兩鐵合併。

圖 25

歡迎提出意見

www.budget.gov.hk

- 政府歡迎各界就如何為香港經濟重新定位及維持政府帳目收支平衡，提供意見及建議。有關二〇〇七／〇八年度財政預算案，議員和各界人士可在諮詢會議向財政司司長提出意見，遞交意見書或在財政預算案網站留言。我們擬訂二〇〇七／〇八年度財政預算案時，會慎重考慮各方的意見。