



二〇〇七至〇八年度 财政预算案

财政司司长谘询各界人士
背景资料

二〇〇六年十一月

引言

财政司司长将会就二〇〇七／〇八年度财政预算案广泛咨询立法会议员及各界代表。为方便进行讨论，我们拟备了这份背景资料，以供参考。背景资料的内容已上载财政预算案网站 (www.budget.gov.hk)。

我们欢迎各界就财政预算案提出意见。如有意见，可在会面时提出，在网站留言或以书面递交。

图 1

目录

一、经济定位和前瞻	图 2 至 9
二、政府财政状况	图 10 至 11
三、开支	图 12 至 14
四、收入	图 15 至 16
五、检讨范畴	图 17 至 25

基本法

第一百零七条

香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。

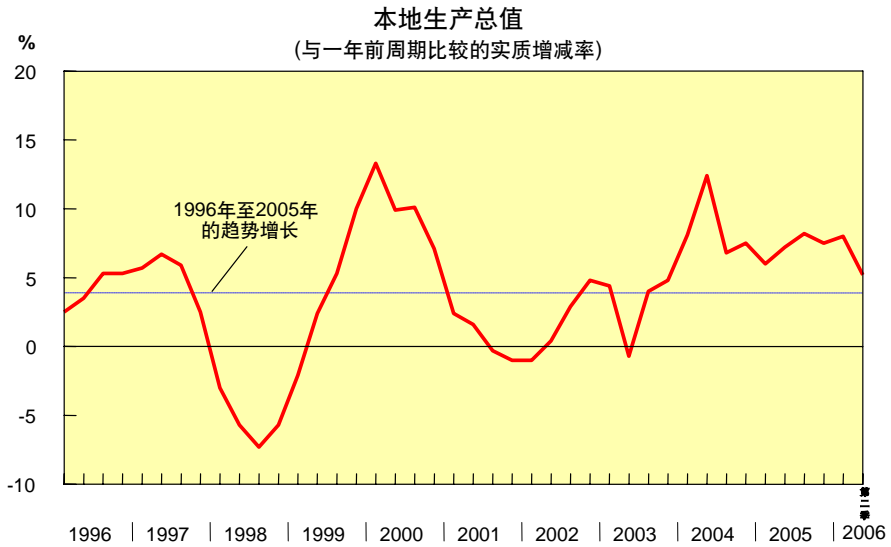
- 《基本法》(第一百零七条)规定，政府财政预算「以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。」
- 这些有关审慎理财政策的宪制条文，对维持国际财经界及本港和海外投资者的信心至为重要。
- 政府亦会致力奉行低税率的简单税制，以及维持金融体系的健全和稳定。

经济定位

- 发展高增值活动及知识型经济
- 继续与内地经济合作
- 加强金融服务
- 发展旅游业及物流业
- 改善营商环境
- 汇聚人才

- 香港被誉为全球最自由的经济体系(根据美国传统基金会(The Heritage Foundation)及弗雷泽学院(The Fraser Institute)的评级), 以及促进国际资金流、人流、货流及资讯流的重要枢纽。二〇〇六年上半年的本地生产总值增长为6.6%, 主要来自金融服务、贸易、物流及旅游等活动的扩张。
- 内地仍是香港经济增长的主要动力, 在出口方面所占的比率为47%、在来港旅客方面占55%、在股票市场总市值方面占40%以上, 而在股票市场交投量方面则占接近60%。香港会透过CEPA及《泛珠三角区域合作框架协议》的实施, 继续抓紧与内地日渐融合所带来的机会。
- 为维持香港作为国际金融中心和贸易、物流及船运中心的地位, 我们会继续加强规管架构和企业管治, 并投资各项基础设施建设。
- 在这个全球一体化的年代, 能吸引最优秀人才的经济体系, 就能脱颖而出。我们会继续吸引内地及海外的人才及专业人士来港工作和居住。

经济稳健增长



- 香港经济经过首季异常强劲的8%增长后，在第二季再增长5.2%，因此，二〇〇六年上半年的整体增长为6.6%。这亦标志本地生产总值已连续11季显著超越过去十年的3.9%趋势增长。

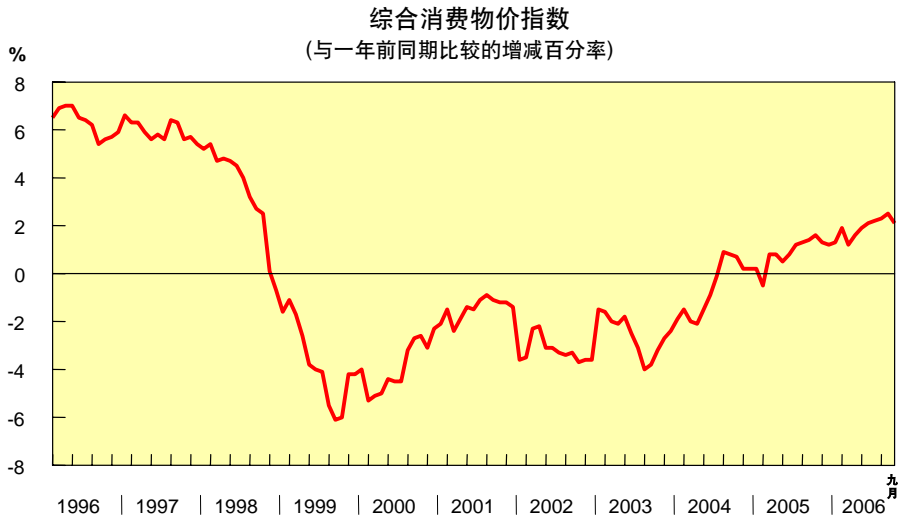
最新二〇〇六经济指标

本地生产总值	上半年	+6.6% (第二季 +5.2%)
失业率	第三季	4.7% (自高峰期的 8.6% 回落至 62 个月来的低位)
货物出口量	首八个月	+10.4% (八月 +10.2%)
服务输出量	上半年	+8.8% (第二季 +8.6%)
离港货柜吞吐量	首七个月	+5.4% (七月 +8.7%)
空运离港货物总量	首九个月	+5.9% (九月 +6.2%)
访港旅客人次	首九个月	+9.5% (九月 +2.4%)
零售量	首九个月	+5.6% (九月 +5.8%)
投资开支	上半年	+5.9% (第二季 +4.3%)

除失业率外，以上百分率表示与一年前同期比较的变动。

- 从多个经济指标可见，经济持续稳步扩张。随着经济好转，劳工市场也明显有所改善。
- 商品出口在第二季稍为放缓，不过，由于内地经济蓬勃和贸易往来畅旺，商品出口在七、八月恢复双位数升幅。服务输出仍保持显著增长的势头，这是因为离岸贸易和访港旅游业继续显著增长。
- 此外，内部需求保持坚挺，成为第二季经济增长的主要动力。随着就业情况好转，消费需求依然强劲。由于投资者信心强大，机器及设备投资持续增加，投资开支因而进一步增长。然而，建筑业表现依然呆滞。

经济持续扩张 但通胀保持温和



- 近月消费物价通胀虽然随私人住屋租金持续上扬和食品价格略为回升而进一步上升，但升幅保持温和。生产力不断增加和消费品入口价格相对偏软，有助抑制整体通胀压力，使其维持在温和水平。本年九月的综合消费物价指数较去年同期上升2.1%。就二〇〇六年首九个月来说，消费物价通胀平均上升2%。
- 展望二〇〇六年余下时间，整体通胀压力相信仍会维持在相当温和的水平。生产力上升，商业投资激增令生产规模持续扩张，这都有助纾缓整体通胀压力。

外围不明朗因素

短期

- 油价高企和波动
- 美国经济增长可能放缓，外部需求减弱
- 人民币的走势
- 美国、欧盟和日本利率的走势

- 在连续11个季度录得高于趋势的增长后，预料下半年经济会以稳固的步伐进一步扩张。
- 油价高企，加上利率上扬，令部分海外市场的消费需求增长减慢，因而影响本港出口表现。虽然国际油价近期有所回落，但在未来一段时间预料仍会高企及波动不定。
- 美国经济表现对外围环境会有重大影响。目前，市场人士认为，美国经济增长只会轻微放缓，但如美国经济增长减慢的速度较预期快，则可能会对全球及地区经济增长有很大影响。
- 人民币汇率改革的步伐和规模，将会影响香港出口的价格竞争力。
- 尽管美国加息周期最近已暂告一段落，欧盟和日本的利率仍然面对上升压力。这可能影响这些主要海外市场在经济增长方面的表现。

外围不明朗因素

中长期

- 美国的经常帐长期出现赤字，与内地的贸易关系持续紧张
- 如美国经济增长放缓，日本和欧洲的经济复苏能否持续
- 内地的经济能否成功软着陆

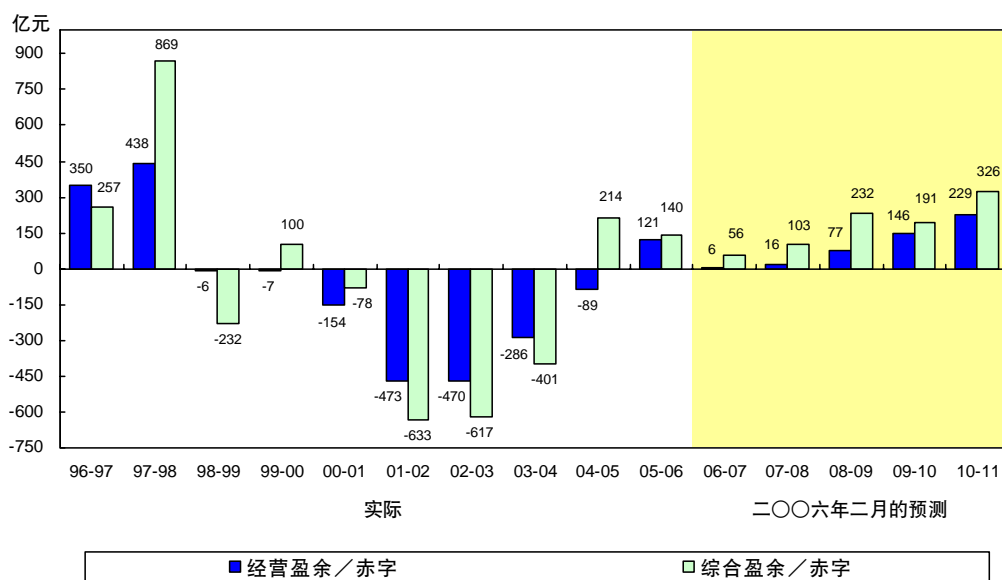
- 美国的经常帐赤字庞大，与内地的贸易关系持续紧张，反映全球经济长期失衡，这主要是由于美国消费者储蓄比率偏低及负债过多所致。如这个问题不获解决，则可能导致美元汇率、美国资产价格和经济增长突然调整，对世界各地都可能有很大影响。
- 如美国经济增长显著放缓，欧盟和日本现时的经济回升情况便会有变。此外，在不引致经济放缓的情况下，把利率回复到较正常的水平，亦是欧盟和日本的中央银行现正同样面对的棘手工作。
- 内地能否成功控制过度投资和平衡增长，将是维持其经济长期稳定的关键；这亦对香港经济的长远发展至为重要。

二〇〇六年的预测

本地生产总值实质 增长	4% - 5%	(二〇〇六年八月的预测， 与财政预算案的预测相同)
综合消费物价指数	2%	(二〇〇六年八月的预测， 已就财政预算案的2.3%预 测作出技术性调整)

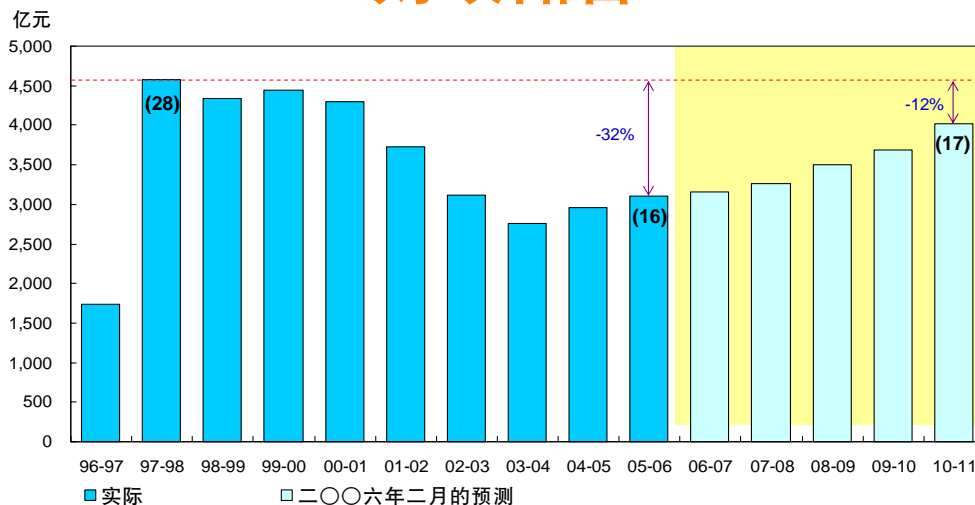
- 由于内部需求维持坚挺而近期外贸转强，估计本港经济在今年余下时间会进一步稳步扩张。根据最新的数字，加上预料经济在下半年会持续稳健扩张，就二〇〇六年全年来说，香港经济应可轻易达到5%的增长率，即4%至5%预测增长率的最高位。当然，假如内地经济增长仍高于预期，而美国经济在今年余下时间能维持合理的强劲势头，同时又没有突发的外来冲击，则二〇〇六年本地生产总值的增长率可望较预期为高。
- 二〇〇六年综合消费物价指数的预测升幅为2%，但与过去两年本地生产总值的强劲增长步伐相比，仍属温和。

财政稳健



- 二〇〇四年及二〇〇五年经济强劲增长，本地生产总值在该两年分别录得8.6%和7.3%的增幅，因此，香港已恢复元气，重现活力。
- 自一九九七／九八年度以来，经营帐目和综合帐目在二〇〇五／〇六年度首次同时录得盈余。二〇〇五／〇六年度的综合盈余为140亿元，相等于本地生产总值的1%。
- 假设未来的经济增长每年约为4%，我们预期在未来五年，即截至二〇一〇／一一年度，经营帐目和综合帐目会继续录得盈余。

财政储备

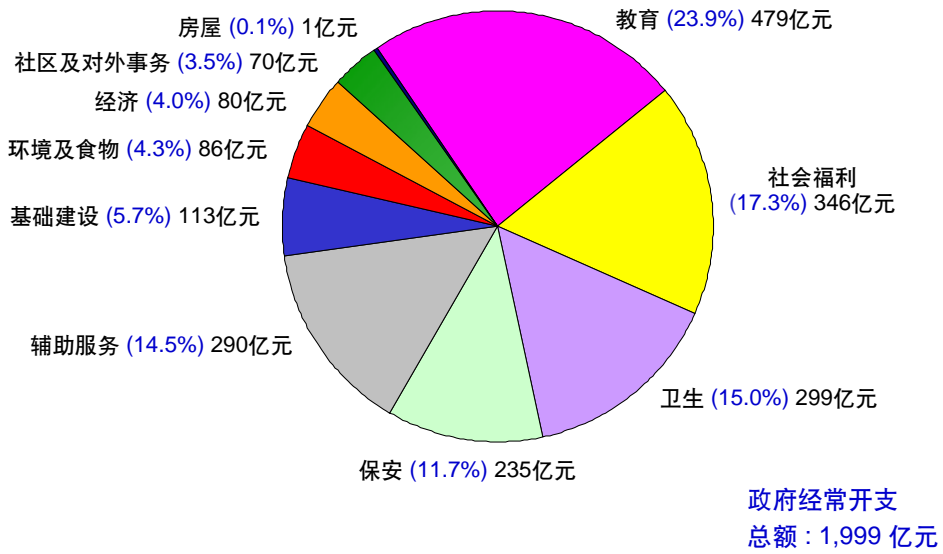


括号内的数字表示相等于政府开支的月数。

由一九九七年七月一日起，财政储备包括由前香港特区政府土地基金转拨的净资产。

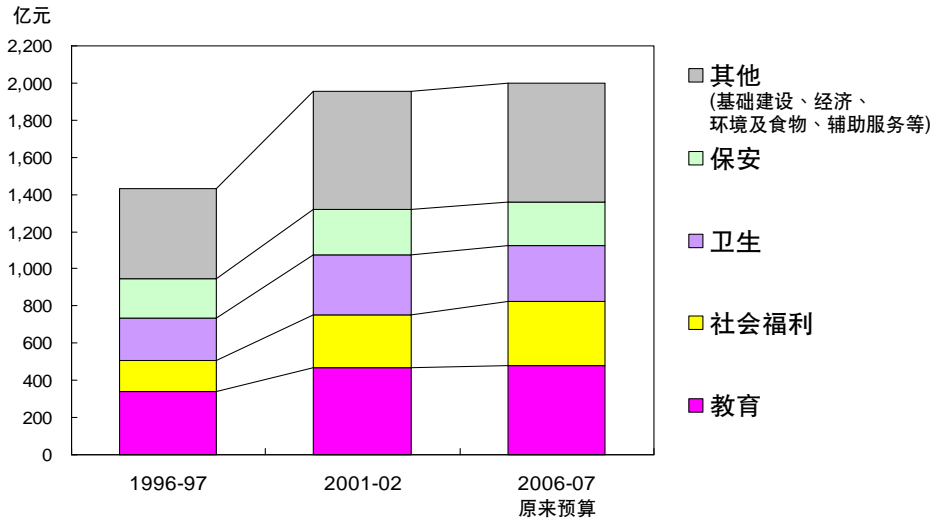
- 在扣除二〇〇四年发行政府债券所得的收入后，财政储备在一九九八年三月底(当时的储备为4,575亿元)至二〇〇五年三月底的七年间缩减了1,903亿元。二〇〇五/〇六年度的140亿元盈余只填补了不足10%的财政储备缩减额。
- 在计及二〇〇五/〇六年度的实际数字和二〇〇六年二月的预测后，财政储备在二〇〇七年三月底预计为3,163亿元(相等于15个月的政府开支)，随后逐步回升，预期在二〇一一年三月底会升至4,015亿元(相等于17个月的政府开支)。

二〇〇六／〇七年度开支概况



- 上图按政策范畴列出二〇〇六／〇七年度政府预算的经常开支。教育 (23.9%)、社会福利 (17.3%)、卫生 (15%) 及保安 (11.7%) 合共占政府经常开支总额约 67.9%。

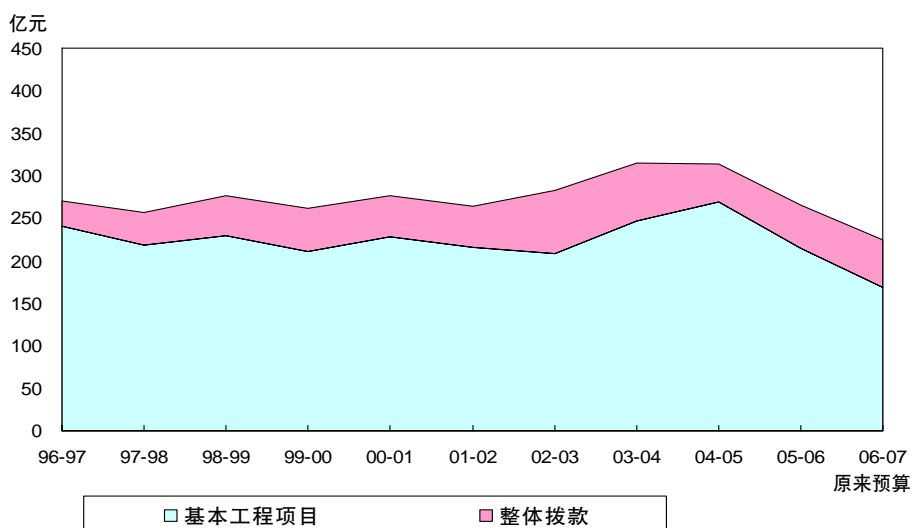
过去十年的开支概况



政府经常开支

- 过去十年，经常开支总额增加了约567亿元，即39.6%。
- 教育及社会福利的经常开支增幅较其他政策范畴为大：
 - 教育 +40.5%
 - 社会福利 +109.7%

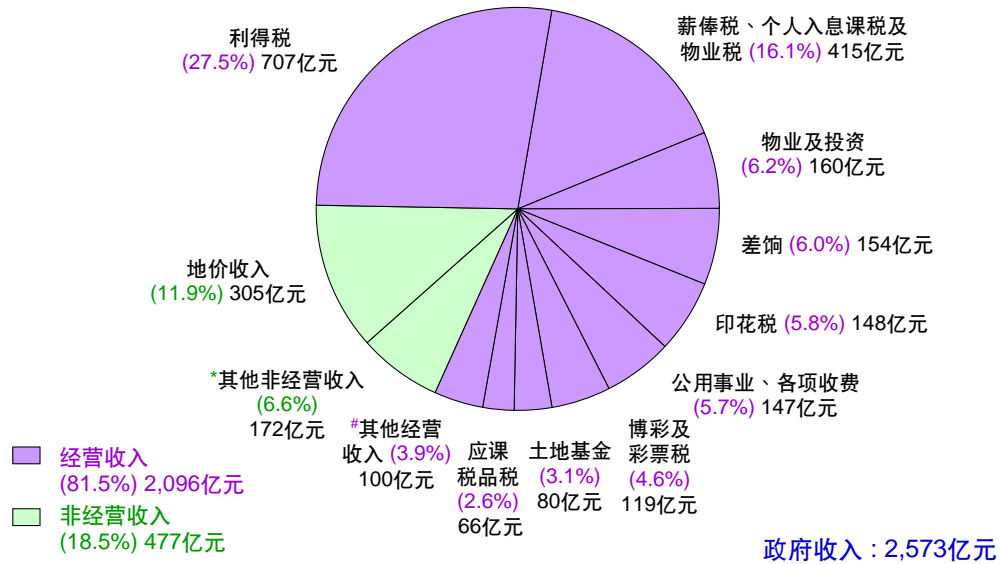
主要基建



基本工程开支

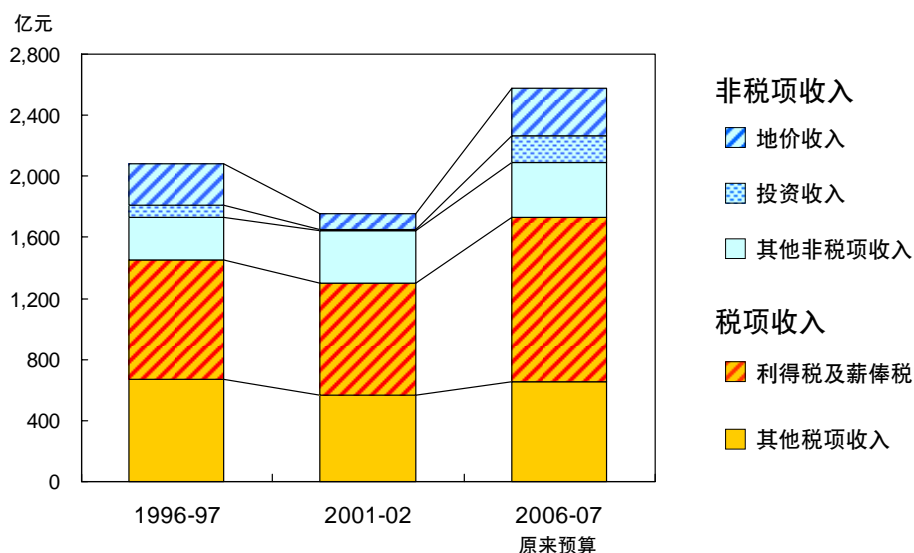
- 政府会继续致力进行各项配合香港日后经济发展所需的工程计划。我们也会尽量加快实施有关工程。
- 我们会继续平均每年预留约290亿元，以进行工务工程项目。
- 在二〇〇三／〇四年度及二〇〇四／〇五年度的工务工程开支高峯期间，也是数个大型项目，例如后海湾干线、深圳西部通道、香港迪士尼乐园和学校改善工程计划等的建筑期。随着这些项目在过去两年陆续竣工，加上由于公众讨论时间较预期为长，因而影响下一批大型项目(例如启德发展计划、中环湾仔绕道、中区及湾仔填海工程和屯门公路改善工程)的进展，二〇〇五／〇六年度及二〇〇六／〇七年度的开支，与高峯期每年314亿元的开支比较，有所放缓。

二〇〇六/〇七年度收入概况



- 上图显示根据二〇〇六/〇七年度原来预算的政府经营及非经营收入来源的整体情况。
- 向公司及业务征收的入息税(即利得税)及向个人征收的入息税(即薪俸税、个人入息课税及物业税)是二〇〇六/〇七年度两个最主要的收入来源，合共占政府总收入约43.6%。
- 其他经营收入(#)包括：
 - 汽车首次登记税 (40亿元)
 - 贷款、偿款及其他 (26亿元)
 - 飞机乘客离境税 (15亿元)
 - 罚款、没收及罚金 (10亿元)
 - 专利税及特权税 (6亿元)
 - 酒店房租税 (3亿元)
- 其他非经营收入(*)包括：
 - 贷款基金 (61亿元)
 - 偿还的贷款及其他 (37亿元)
 - 基本工程储备基金 (23亿元)
 - 资本投资基金 (22亿元)
 - 奖券基金 (14亿元)
 - 公务员退休金储备基金 (10亿元)
 - 创新及科技基金(2亿元)
 - 遗产税 (2亿元)
 - 从房屋委员会收回的款项 (1亿元)

过去十年的收入概况



政府收入

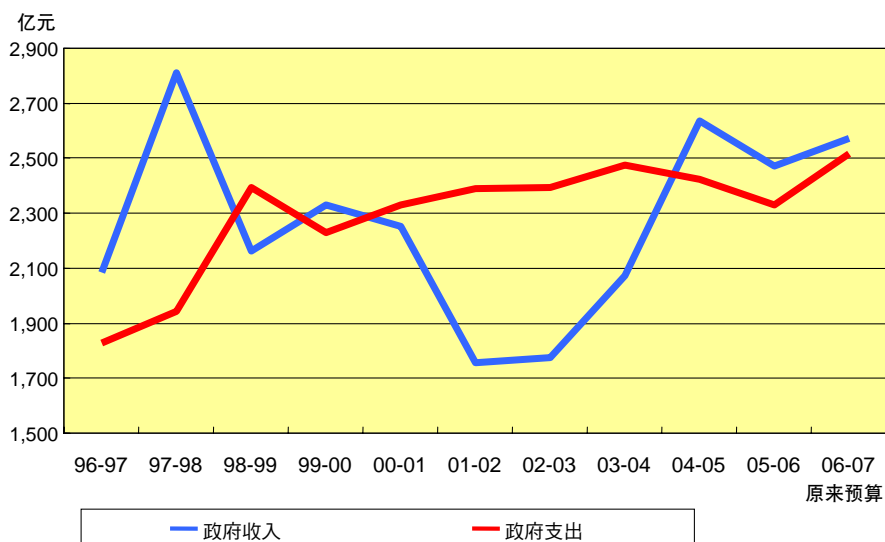
- 利得税及薪俸税合共占政府收入约45%。由于偏重入息税，香港的公共财政很容易受全球经济周期变化和外围冲击影响。
- 非税项收入主要来自地价收入和财政储备的收益。过去十年，地价收入占政府收入的比率，在3%至28%之间波动，而财政储备的收益则在0.5%至18%之间上落。
- 鉴于这些非税项收入极不稳定，我们不能依赖这些收入去解决香港税基狭窄的问题。

维持完善稳健的财政制度

- 继续保持收支平衡
- 社会各界的意见分歧
 - 维持香港的主要竞争优势
 - 未雨绸缪
 - 增加政府开支
 - 扶贫纾困
 - 宽减税项，让中产阶级休养生息
- 人口老化

- 由于经济持续扩张和政府努力控制开支，我们已在二〇〇五／〇六年度恢复政府帐目收支平衡。
- 完善稳健的公共财政制度是香港主要的经济优势之一，我们要紧守财政纪律，不能因为单单一两年财政状况改善，便大幅增加开支及减税。
- 另一方面，政府须尽速回应社会各界合理的诉求，并为迎接未来的挑战做好准备。

量入为出



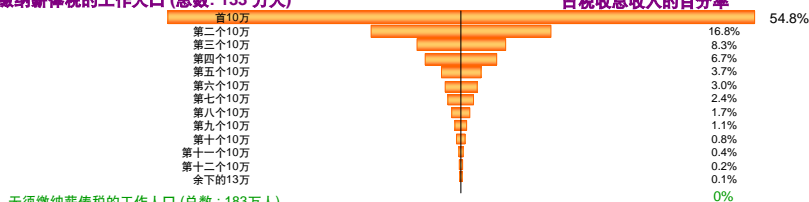
- 政府未来数年的支出增长幅度，须视乎政府可增加的收入而定。
- 过去十年，政府收入在1,700亿元至2,800亿元之间大幅波动。
- 另一方面，政府支出缺乏弹性。政府在过去两年把支出由二〇〇三/〇四年度的2,475亿元，减至二〇〇四/〇五年度的2,422亿元，继而减至二〇〇五/〇六年度的2,331亿元，实在不容易。

纳税人过少

薪俸税

1997-98 (实际税收)

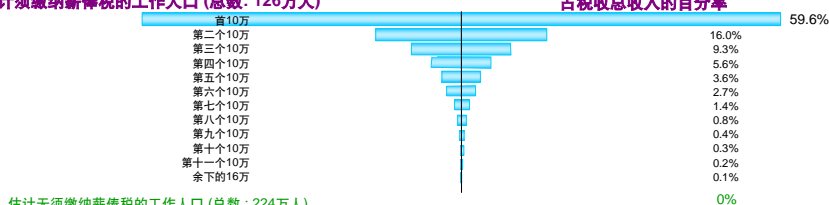
须缴纳薪俸税的工作人口 (总数: 133 万人)



* 有2%的工作人口须按百分之十五的标准税率缴税，他们的税款占薪俸税总额约43.9%。

2006-07 (暂缴税评税)

估计须缴纳薪俸税的工作人口 (总数: 126万人)



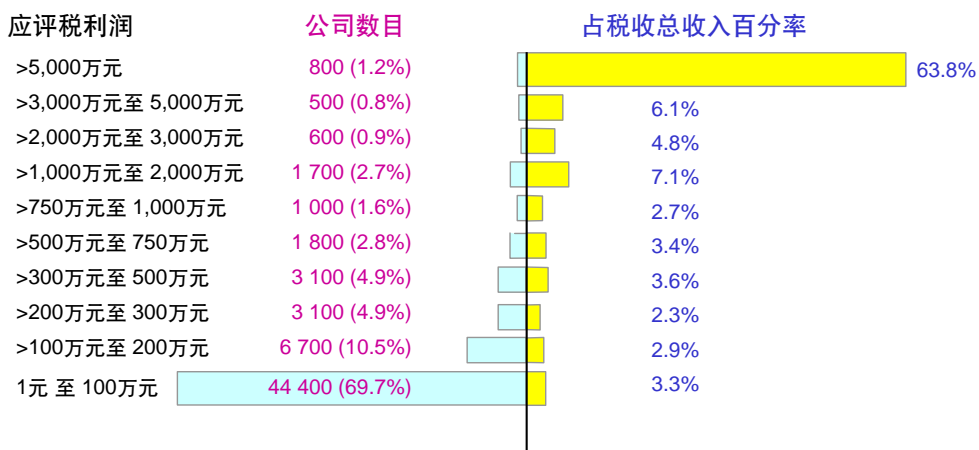
* 估计有1%的工作人口须按百分之十六的标准税率缴税，他们的税款占薪俸税总额的35.8%。

- 在一九九七／九八至二〇〇六／〇七年度期间，工作人口由316万人增至350万人，但纳税人的数目则预料会由133万人减至126万人。
- 上图以一九九七／九八年度和二〇〇六／〇七年度缴纳薪俸税人士的税款为依据，将他们每10万人分成一个级别，计算其税款占薪俸税总收入的百分率。
- 在一九九七／九八年度，缴纳最多薪俸税的首10万名纳税人，其税款占薪俸税总收入的54.8%。在二〇〇四／〇五年度这个比率为59.6%，而估计在二〇〇六／〇七年度仍为59.6%。

纳税人过少

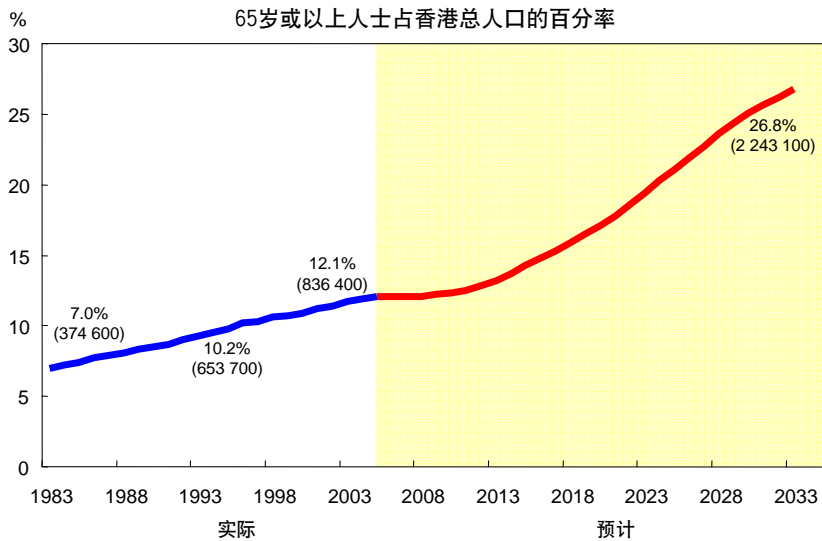
利得税

2004-05 (实际税收)



- 上图显示在二〇〇四／〇五课税年度须缴纳利得税的公司的税项负担分布情况。
- 香港有超过63 000家公司须缴纳利得税，但有大约60%的利得税收入来自缴税最多的800家公司。大部分小型企业只缴纳很少税款或根本无须缴税。

人口老化



括号内的数字为65岁或以上人士的数目。

- 65岁或以上人士占香港总人口的百分率，已由一九九六年的10.2%增至二〇〇五年的12.1%，预计到二〇三三年会升至26.8%。
- 香港人口急速老化，长者的医疗和社会福利开支会增加，而薪俸税税收则相对会减少。这两个密切相关的问题会对我们维持稳健的公共财政造成困难。

税制改革的三个问题

- 目前香港税基是否太窄，需要扩阔吗？
- 有什么方案可供考虑？商品及服务税是否合适的方案？
- 扩阔税基的方案具体安排应是怎样？

- 税制改革讨论的重点在于三个一环扣一环，缺一不可的问题。
- 香港征收的税种不多，税收又集中在三数项直接税。薪俸税和利得税两项直接税已占政府总收入约45%；其他收入中，投资及与物业有关的收入(例如地价收入、物业税、差饷、地租及物业交易印花税等)合共占接近30%，比重很大。因此政府收入欠稳定。
- 要扩阔税基，有什么方案可供考虑呢？商品及服务税是否一个合适的选择呢？
- 建议方案的具体安排应是怎样？
- 欢迎大众就以上三个问题提供建议和进行讨论。

税制改革的原则

- **对纳税人来说：**应符合公平、能者多付的原则和不会拉阔贫富差距
- **对社会发展来说：**应能带来稳定及可观的收入，应付未来发展需要
- **对经济发展来说：**应能保持香港的简单低税制和维持国际竞争力

- 在研究适合香港的税制改革方案，我们应考虑以下几点：
 - 必须符合公平、能者多付的原则。设计和配套安排，要确保经济能力较高的人承担较大的税务责任和不会拉阔贫富差距；
 - 能创造稳定和可观的收入，提供资源以回应社会的挑战和不断增加的需求。即使经济环境和人口结构起了变化，税制应该仍然有效；及
 - 必须明确、可预测，并能保持香港的简单低税制和不损害香港的国际竞争力。
- 政府在研究商品及服务税时，已充分考虑以上各项原则。我们欢迎大众提出其他可行的税制改革方案，政府对各种方案均持开放态度，并会依从上述原则与公众讨论。

政府资产出售及证券化

- 「市场主导、政府促进」原则
- 重点工作是继续进行地铁与九铁合并计划

- 政府会按「市场主导、政府促进」的原则，选择合适的资产出售或证券化，减低公营部门占整体经济的比重，给予私营市场更大的发展空间。
- 我们进行计划时，会致力确保有关各方的利益不会受损。
- 现正进行的计划包括两铁合并。

欢迎提出意见

www.budget.gov.hk

- 政府欢迎各界就如何为香港经济重新定位及维持政府帐目收支平衡，提供意见及建议。有关二〇〇七／〇八年度财政预算案，议员和各界人士可在谘询会议向财政司司长提出意见，递交意见书或在财政预算案网站留言。我们拟订二〇〇七／〇八年度财政预算案时，会慎重考虑各方的意见。