

《基本法》第一百零七條規定，政府理財須以量入為出為原則，但持續多年低估的財政收入，可能會限制政府開支的增長速度，帶來高於預期的財政盈餘，政府將部分盈餘用於一次性紓緩措施。

在2007-2008至2013-2014財政年度期間，政府在一次性紓緩措施的開支合共2,200億港元，受惠組別包括市民大眾、低收入人士、納稅人、私人樓宇單位業主、公司、公屋住戶和弱勢社群，當中以市民大眾得益最多。

財政司司長在2014-2015年度財政預算案中建議削減一次性紓緩措施的金額和項目。長遠財政計劃工作小組建議，當局有必要控制開支增長，日後的財政預算案預計會繼續削減一次性紓緩措施。

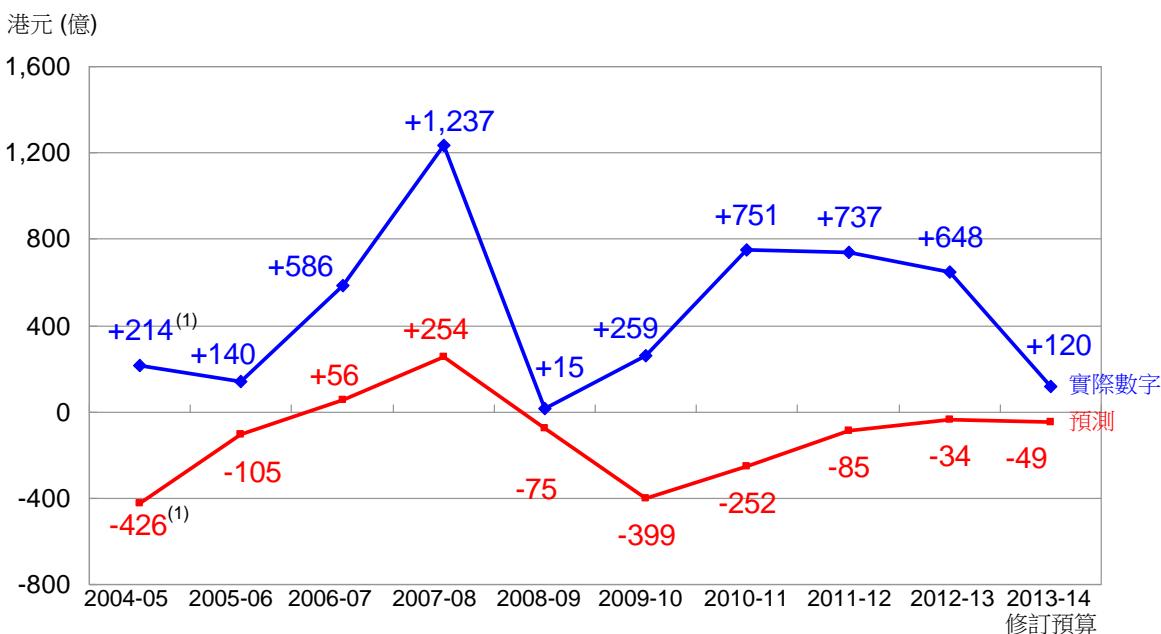


立法會秘書處
資料研究組

1. 背景

1.1 財政司司長於2014年2月26日發表他任內第七份財政預算案，預計2013-2014財政年度的盈餘達120億港元，早前預計為赤字49億港元。2013-2014財政年度預算出現轉虧為盈的情況，在2004-2005至2013-2014財政年度期間的財政預算案持續出現(圖表1)，皆因政府持續低估財政收入(圖表2)和高估開支(圖表3)所致。2004-2005至2013-2014財政年度被低估的財政收入達4,420億港元，而被高估的開支則達1,400億港元。

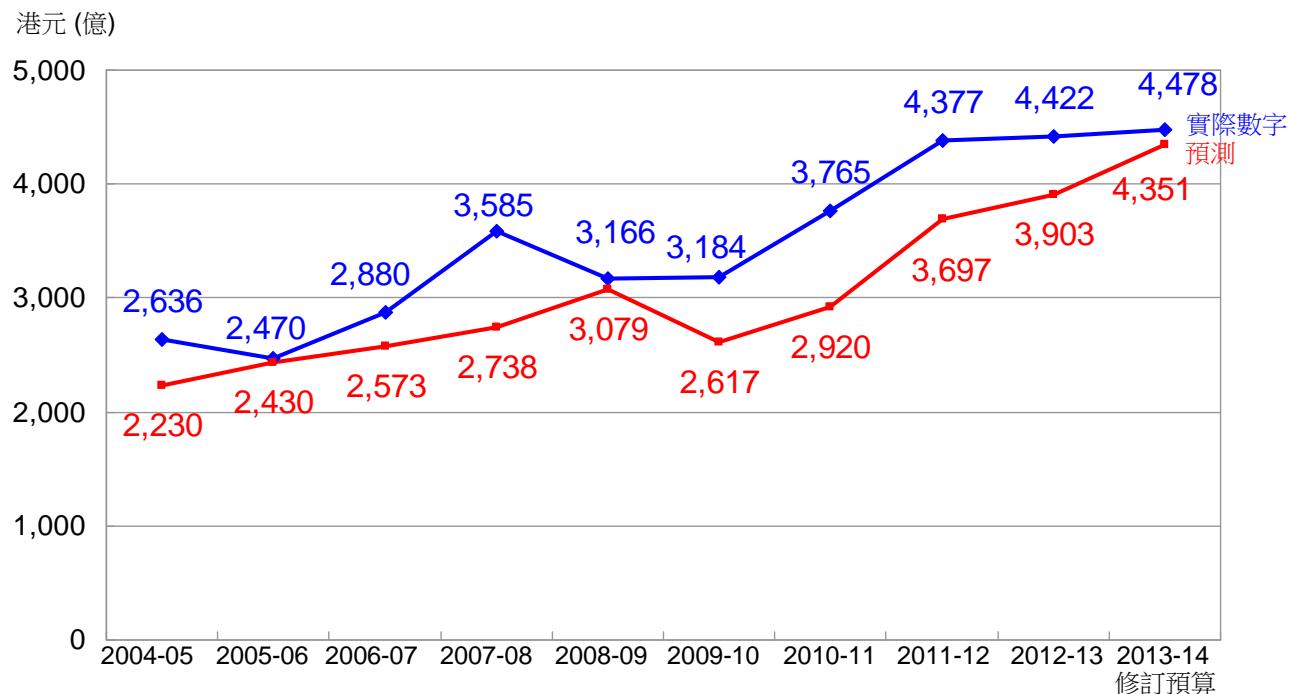
圖表1 —— 2004-2005至2013-2014財政年度預算案的預計盈餘／赤字與實際數字的比較



註：(1) 正號(+)表示盈餘，負號(-)表示赤字。

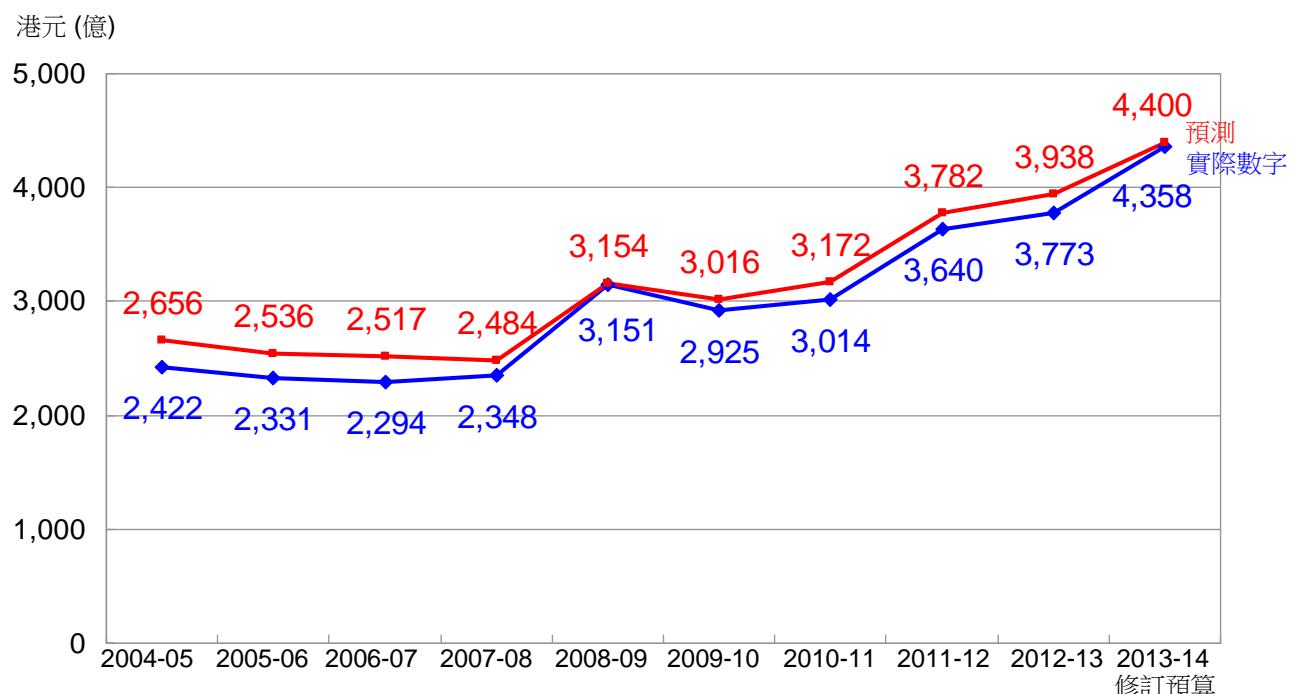
資料來源：歷年財政預算案演辭。

圖表2 —— 2004-2005至2013-2014財政年度政府預計財政收入與實際財政收入的比較



資料來源：歷年財政預算案演辭。

圖表3 —— 2004-2005至2013-2014財政年度政府預計開支與實際開支的比較



資料來源：歷年財政預算案演辭。

1.2 在審慎理財的原則下，政府採取保守的財政策略，正如《基本法》第一百零七條規定，香港特別行政區的財政預算須：

- (a) 以量入為出為原則；
- (b) 力求收支平衡和避免赤字；及
- (c) 與本地生產總值的增長率相適應。

1.3 政府亦訂出多項財政預算準則，以確保其遵循審慎理財的原則。舉例而言，政府開支的大原則是，開支增長率在一段期間內不應超過經濟增長率，目標是把公共開支相當於本地生產總值的比例控制在20%或以下。此外，政府以綜合帳目及經營帳目達致收支平衡為目標，又可在一段期間內達致經營盈餘，以支付部分非經營開支。

1.4 財政司司長一貫按照《基本法》第一百零七條的規定及上述財政預算準則編製財政預算案。本年度的財政預算案又考慮長遠財政計劃工作小組¹的研究結果和建議，並提及工作小組按經濟發展趨勢和人口結構變化，就香港日後的財政健康狀況作出的3項推算²。本年度的財政預算案亦觸及工作小組所提出實施多管齊下的措施，包括控制開支增長、保障收入，以及未雨綢繆，以應付未來的財政挑戰。

¹ 政府於2013年6月成立長遠財政計劃工作小組，研究如何在公共財政上作出更周全的規劃，以應付人口高齡化的問題和政府的其他長遠財政承擔。

² 考慮到經濟發展趨勢和人口結構變化，長遠財政計劃工作小組根據不同的開支增長情況，推算結構性赤字會在7至15年內出現。

2. 政府財政收入及開支

2.1 政府在過去10年間持續低估其財政收入，總金額達4,420億港元，公眾一再促請財政司司長設法改善預測財政收入，以避免連年出現龐大誤差的問題。

2.2 按《基本法》第一百零七條規定，香港必須奉行量入為出的理財原則，持續多年低估財政收入，可能限制了政府開支的增長速度。雖然非經營開支³近年持續增加，並在2013-2014財政年度逐步緊貼非經營收入(圖表4)，但經常開支⁴的增長率仍然落後於經營收入(圖表5)的增長率。⁵ 2004-2005至2013-2014財政年度期間，經營收入增加85.1%，而經常開支只增加48.3%，低於其可增長的幅度⁶。政府將部分財政盈餘用於多項一次性紓緩措施，以協助市民應付短期的經濟壓力、穩定經濟及保障短期就業，有關的開支是2004-2005至2013-2014財政年度期間經營開支增加72.1%的主因。

2.3 本年度財政預算案繼續推出一次性紓緩措施；不過，財政司司長建議將有關開支由2013-2014財政年度的330億港元，削減至2014-2015財政年度的200億港元，減幅主要來自將差餉寬免減少一半至兩季，以及取消電費津貼。由於長遠財政計劃工作小組建議政府有必要控制開支增長，未來的財政預算案預計會繼續削減一次性紓緩措施，為日後的其他方面的開支預留款項。

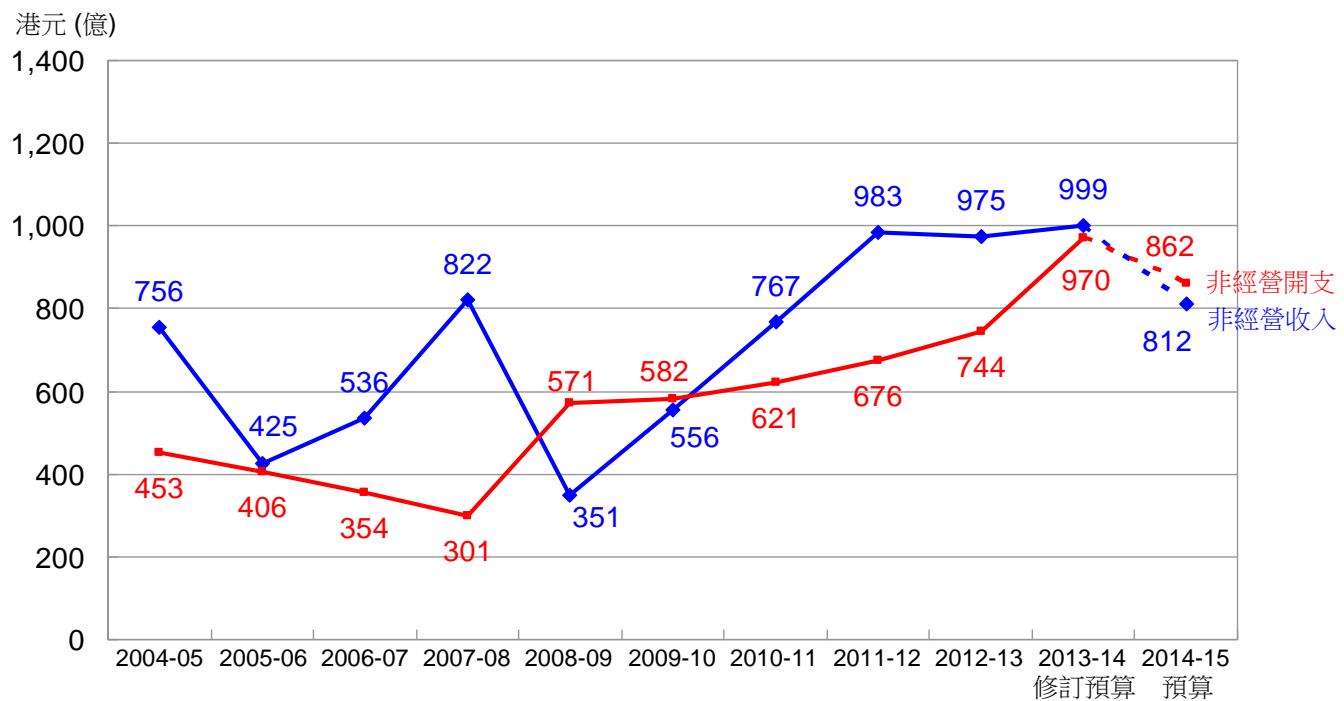
³ 非經營開支包括所有記入政府一般收入帳目的非經營帳目的開支，以及資本投資基金、基本工程儲備基金(包括政府債券及票據的利息支出，但不包括債券及票據的償還款項)、賑災基金、創新及科技基金、貸款基金和獎券基金各帳目的開支。基本工程儲備基金的開支佔非經營開支的大部分，財政司司長可動用有關基金於發展、購買和安裝主要系統及設備、工務工程計劃、土地徵用、非經常資助金、電腦化計劃、就土地交換權利支付贖回款項等方面。上述基本工程的作用是提高香港的競爭力，藉此創造就業和進一步推動經濟增長。

⁴ 經常開支用以支付政府恆常措施的費用，以提供教育、衛生和社會福利等不同政策範疇的日常服務，改善民生。

⁵ 經營開支包括記入政府一般收入帳目中經營帳目的所有開支，經營開支由經常開支及非經營開支兩部分組成。非經營開支包括一次過性質項目的開支。

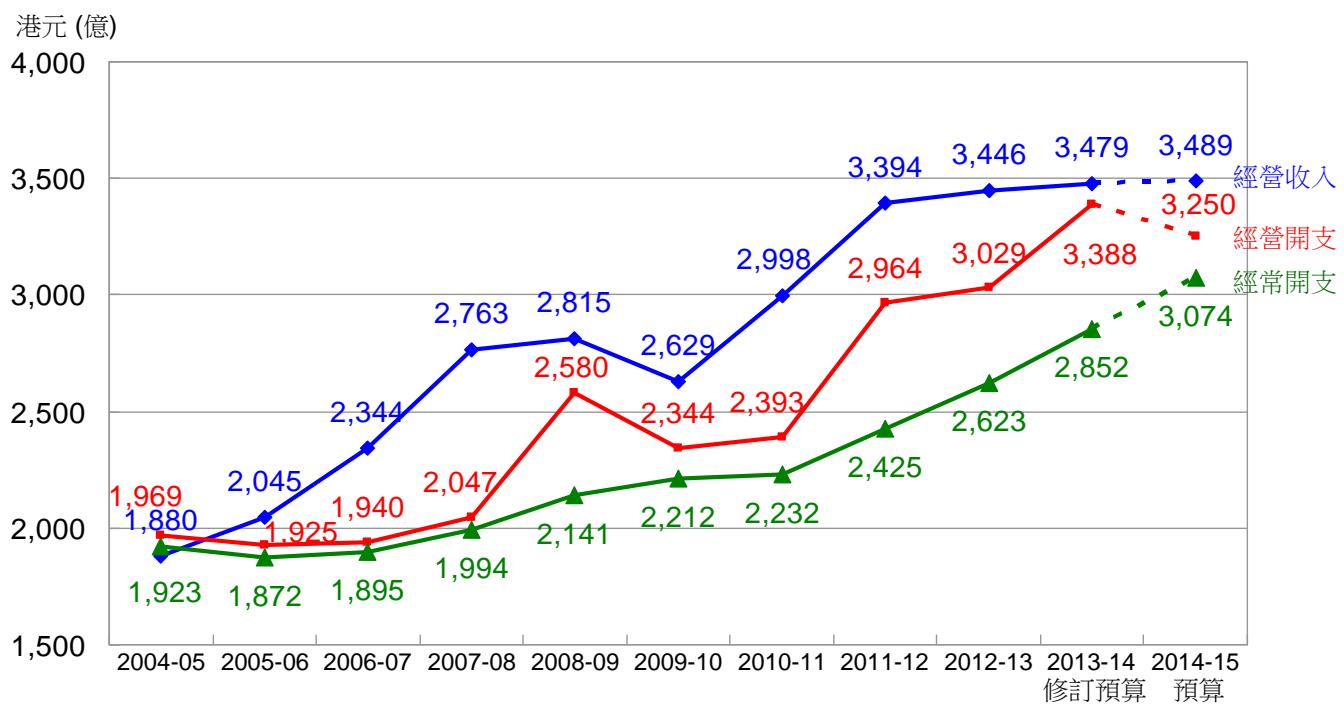
⁶ 有關的差距或會對民生造成影響，因為經常開支的三大項目分別是教育、社會福利及醫療衛生，共佔2013-2014財政年度總開支的大約60%。有市民大眾認為，增加經常開支可改善民生，例如新增的撥款可用於(a)提供更佳的幼兒照顧服務，以支援有需要家庭；(b)聘請更多醫護人員，以分擔公立醫院醫護人員沉重的工作量，以及(c)在中學推行小班教學。

圖表4 —— 2004-2005至2014-2015財政年度的非經營收入及非經營開支



資料來源：歷年財政預算案演辭。

圖表5 —— 2004-2005至2014-2015財政年度的經營收入、經營開支及經常開支



資料來源：歷年財政預算案演辭。

3. 一次性紓緩措施

3.1 在2004-2005至2013-2014財政年度期間，政府開支和財政收入的預測與實際數字有所出入，被低估的金額共達5,820億港元。自2007-2008財政年度起⁷，政府持續動用部分財政盈餘推出一次性紓緩措施，包括公屋住戶租金寬免、差餉寬免、稅務寬減、電費津貼、額外社會福利援助，以至派發現金(表1)。在2007-2008至2013-2014財政年度期間，政府在一次性紓緩措施方面的開支達2,200億港元。

表1 —— 2007-2008至2013-2014財政年度推出的一次性紓緩措施及受惠組別

受惠組別	一次性紓緩措施	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
納稅人	退還薪俸稅	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
私人樓宇 單位業主	差餉寬免 物業稅扣減	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
公屋住戶	公屋租金寬免	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
弱勢社群	額外的社會福利援助 ⁽¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
低收入人士	強制性公積金("強積金") 帳戶注入6,000港元 ⁽²⁾		✓					
市民大眾	電費津貼 "\$6,000計劃" ⁽³⁾		✓			✓	✓	✓
公司	豁免商業登記費 退還利得稅 政府物業租金寬減		✓	✓	✓		✓	✓

註：(1) 額外社會福利援助包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼等額外津貼(在2007-2008至2013-2014財政年度派發)；以及短期食物援助(分別在2008-2009財政年度和2011-2012至2013-2014財政年度派發)和向領取綜援或學生資助的學生發放的津貼(在2008-2009至2010-2011財政年度派發)。

(2) 在2008-2009財政年度，政府向月入不超過10,000港元的人士的強積金帳戶注入6,000港元。

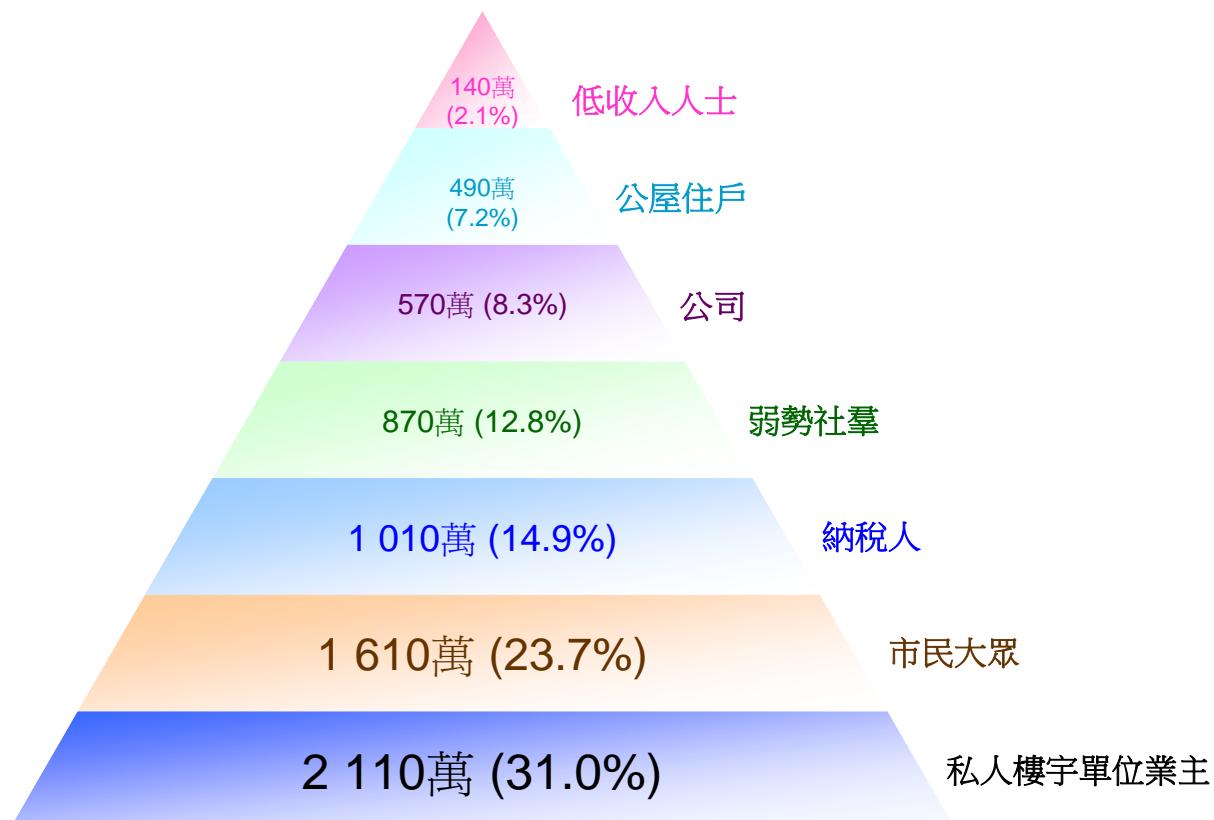
(3) 在2011年，財政司司長推出"\$6,000計劃"，向每名年滿18歲或以上持有香港永久性居民身份證的人士發放6,000港元。選擇在2012年3月31日後才就計劃登記的合資格人士，可獲多發200港元。政府根據該計劃向合資格人士發放款項的支出為374億港元。

資料來源：歷年財政預算案演辭。

⁷ 自2007-2008財政年度起，政府在每年財政預算案中均推出一次性紓緩措施。在此之前，政府只間歇性推出一次性紓緩措施，而金額規模亦較小。

3.2 每項一次性紓緩措施的開支總額，皆取決於紓緩措施推出期間有關措施的金額規模、是否經常性推出，以及受惠組別的累積受惠個案數目⁸。一如上文**表1**載列，在2007-2008至2013-2014財政年度期間，納稅人、私人樓宇單位業主、公屋住戶及弱勢社羣每年財政年度均受惠於一次性紓緩措施。按受惠組別劃分的累積受惠個案數目計算，在2007-2008至2013-2014財政年度期間，最受惠的4個組別分別是私人樓宇單位業主(2 110萬)、市民大眾(1 610萬)、納稅人(1 010萬)及弱勢社羣(870萬)(**圖表6**)。

圖表6 —— 2007-2008至2013-2014財政年度按受惠組別劃分的累積受惠個案數目

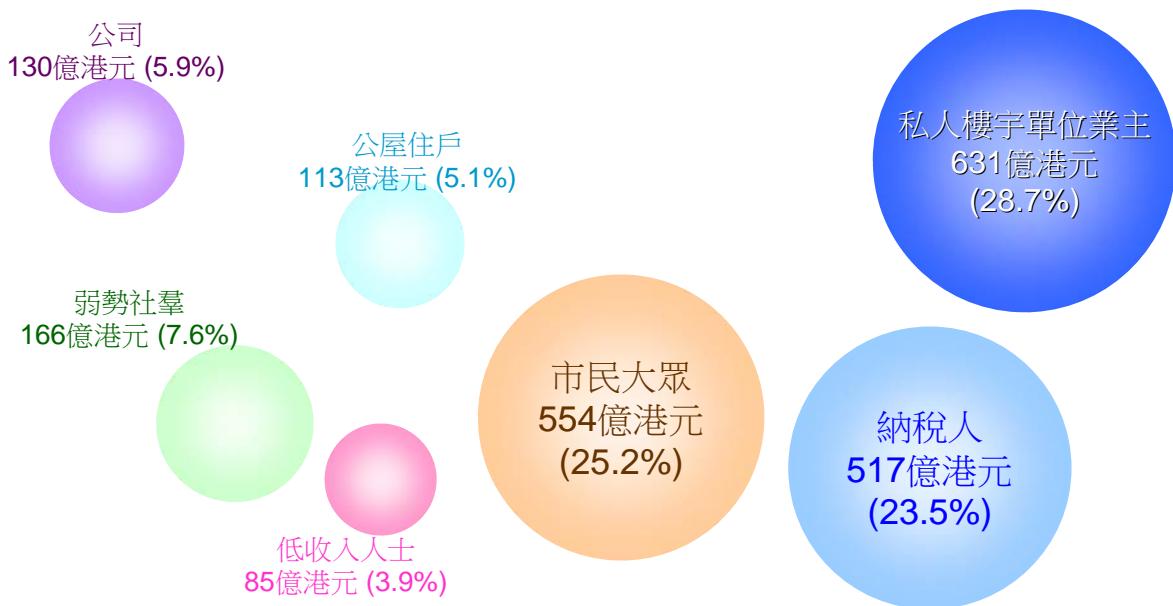


資料來源：歷年財政預算案演辭、歷年香港統計年刊和歷年稅務局年報。

⁸ 受惠組別的性質各有不同，受惠組別的規模是以相關受惠個案作為統一單位計算。受惠組別的規模是推出紓緩措施期間，各個組別受惠個案相加的總和。

3.3 以受惠於一次性紓緩措施的總金額計算，私人樓宇單位業主得益最多：差餉寬免及物業稅扣減共涉及 631 億港元，佔 2007-2008 至 2013-2014 財政年度期間所有一次性紓緩措施的開支總金額的 28.7% (圖表 7)。同期的低收入人士得益最少：2008-2009 財政年度向低收入人士的強積金戶口注入 6,000 港元所動用的款項為 85 億港元，佔開支總金額的 3.9%。

圖表 7 —— 2007-2008 至 2013-2014 財政年度所推出一次性紓緩措施的受惠組別



資料來源：歷年財政預算案演辭。

3.4 然而，若採用平均金額計算，一次性紓緩措施中受惠最多的是市民大眾。在 2007-2008 至 2013-2014 財政年度期間，市民大眾平均獲得 7,909 港元⁹ (圖表 8)，其次是低收入人士 (6,000 港元)、納稅人 (5,104 港元)、私人樓宇單位業主 (2,990 港元)、公司 (2,299 港元)、公屋住戶 (2,297 港元)，以及弱勢社羣 (1,910 港元)。上述數字假設受惠組別之間並無出現多重受惠的情況。不過，實際情況是一些人士可以受惠於多於一項的一次性紓緩措施¹⁰。

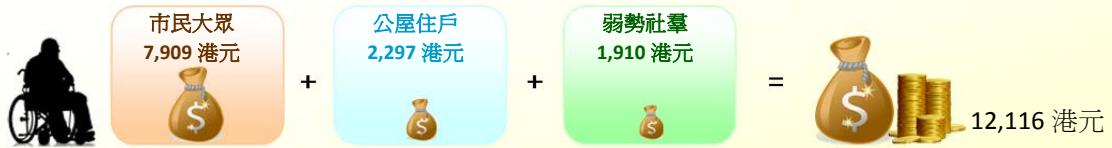
⁹ 在研究蓋覆的期間，"\$6,000 計劃" 及電費補貼是市民大眾受惠的一次性紓緩措施。根據 "\$6,000 計劃" 向合資格人士發放款項的開支總額達 374 億港元計算，受惠個案數目為 612 萬宗，即平均每宗受惠個案的金額為 **6,109 港元**。電費補貼措施的開支總額達 180 億港元，受惠個案數目為 1,000 萬宗，即每宗受惠個案的金額為 **1,800 港元**。因此，市民大眾獲發放的一次性補助總額達 **7,909 港元** (**6,109 港元** 和 **1,800 港元** 的相加)。

¹⁰ 舉例而言，在 2011-2012 財政年度，有需要的長者可領取額外高齡津貼及傷殘津貼 (弱勢社羣受惠的一次性紓緩措施)，以及同時獲派發現金 6,000 港元及享有電費補貼 (市民大眾受惠的一次性紓緩措施)。另一例子是，在 2012-2013 財政年度，一名擁有多個應課差餉物業的業主，其名下的物業單位均可受惠於差餉寬免措施，惟以每個應課差餉物業單位每季 2,500 港元為上限。舉例而言，在 2012-2013 財政年度，獲得最多差餉寬免額的一間機構，所涉及的金額達 9,060 萬港元。

圖表8 —— 2007-2008至2013-2014財政年度每個受惠組別的平均受惠金額



以下例子為可受惠於多項一次性紓緩措施的人士：



年滿18歲或以上持香港永久性居民身份證、本身亦是公屋住戶，並同時領取社會福利金的人士，平均得到12,116港元。



年滿18歲或以上持香港永久性居民身份證、本身既是納稅人，亦是私人樓宇單位業主的人士，平均得到16,003港元。

資料來源：歷年財政預算案演辭。

4. 觀察所得

4.1 根據上文的分析，現就政府財政預算策略的觀察所得撮述如下：

- (a) 政府持續低估財政收入，2004-2005至2013-2014財政年度期間，預測與實際數字相差達4,420億港元。由於《基本法》第一百零七條規定，香港必須奉行量入為出的理財原則，因此，持續多年低估財政收入可能會限制政府開支的增長速度。

- (b) 在 2004-2005 至 2013-2014 財政年度期間，非經營開支已經逐步緊貼非經營收入，但同期的經常開支增長率仍然落後於經營收入增長率；這種情況或會對民生造成影響，原因是經常開支的三大項目分別是教育、社會福利及醫療衛生，共佔 2013-2014 財政年度總開支的大約 60%；
- (c) 政府持續動用部分財政盈餘，推出一次性紓緩措施。在 2007-2008 至 2013-2014 財政年度期間，政府在一次性紓緩措施方面的開支合共 2,200 億港元，市民大眾受惠最多，平均獲得 7,909 港元，其次是低收入人士 (6,000 港元)、納稅人 (5,104 港元)、私人樓宇單位業主 (2,990 港元)、公司 (2,299 港元)、公屋住戶 (2,297 港元) 及弱勢社群 (1,910 港元)。上述數字假設受惠組別之間並無出現多重受惠的情況出現。不過，實際情況是一些人士可以受惠於多於一項的一次性紓緩措施；及
- (d) 財政司司長在 2014-2015 年度財政預算案中建議削減一次性紓緩措施的金額和項目。長遠財政計劃工作小組建議，政府有必要控制開支增長，日後的財政預算案預計會繼續削減一次性紓緩措施。長遠財政計劃工作小組考慮過經濟發展趨勢和人口結構變化，並根據不同的開支增長情況，推算結構性赤字會在 7 至 15 年內出現。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2014年3月25日
電話：2871 2129

研究簡報是為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究簡報作為上述意見。研究簡報的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究簡報作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期研究簡報的文件編號為 RB05/13-14。

參考資料

1. 2014 Policy Address. (2014) *The 2014 Policy Address: Policy Agenda*. Available from: <http://www.policyaddress.gov.hk/2014/eng/pdf/Agenda.pdf> [Accessed March 2014].
2. Financial Services and the Treasury Bureau. (2014) *Report of the Working Group on Long-Term Fiscal Planning*. Available from: <http://www.fstb.gov.hk/tb/en/report-of-the-working-group-on-longterm-fiscal-planning.htm> [Accessed March 2014].
3. International Monetary Fund. (2013) *IMF Country Report No.13/11: People's Republic of China – Hong Kong Special Administrative Region: 2012 Article IV Consultation Discussions*. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1311.pdf> [Accessed March 2014].
4. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2011) 19 January.
5. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2013) 16 October.
6. The 2013-14 Budget. (2013a) *Estimates: Volume I – General Revenue Account and Volume II – Fund Account*. Available from: <http://www.budget.gov.hk/2013/eng/estimates.html> [Accessed March 2014].
7. The 2013-14 Budget. (2013b) *Previous Budget: Estimates: Volume I – General Revenue Account and Volume II – Fund Account*. Available from: <http://www.budget.gov.hk/2013/eng/previous.html> [Accessed March 2014].
8. The 2014-15 Budget. (2014a) *Previous Budgets*. Available from: <http://www.budget.gov.hk/2014/eng/previous.html> [Accessed March 2014].
9. The 2014-15 Budget. (2014b) *The 2014-15 Budget*. Available from: <http://www.budget.gov.hk/2014/eng/speech.html> [Accessed March 2014].
10. The Treasury. (2012) *Accounts of the Government for the year ended 31 March 2012*. Available from: http://www.try.gov.hk/internet/pde_ca12.pdf [Accessed March 2014].