



2010-11年度財政預算案

CB(1)528/09-10(04)

財政司司長
請你
發表意見



財政司司長
邀請大家提出意見

財政司司長現就二〇一〇/一一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。
如有意見，可在財政預算案網站 www.budget.gov.hk 留言，
或以書面遞交，地址為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
- 機遇及挑戰 38-39

二〇〇九年的最新經濟指標

本地生產總值實質增長 一月至九月 -4.6% (第三季 -2.4%)

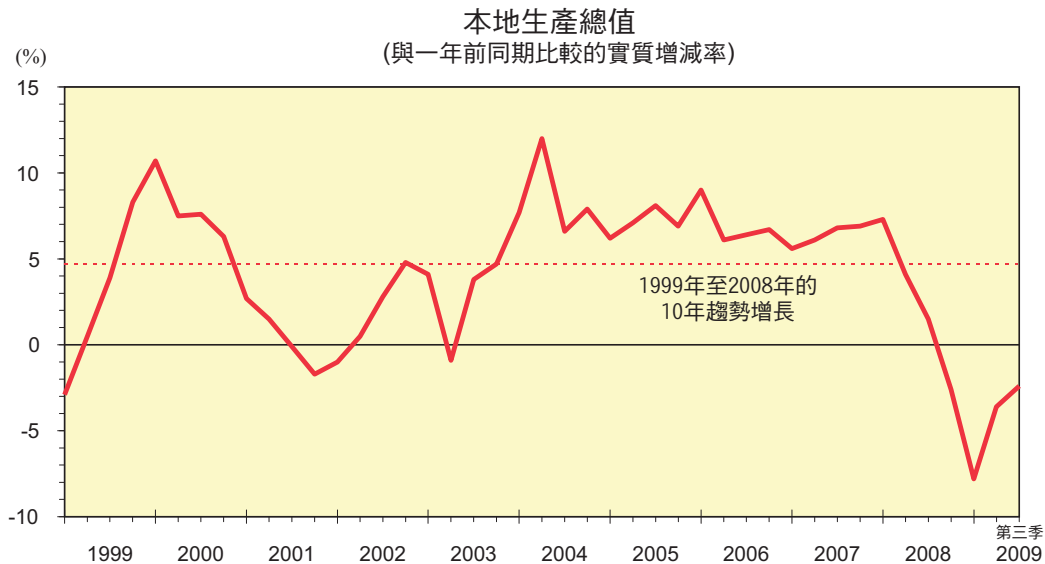
失業率 八月至十月 5.2% (五月至七月 5.4%)

綜合消費物價指數升幅 一月至十月 0.4% (十月 2.2%)

除失業率外，上列百分率表示與一年前同期比較的變動。

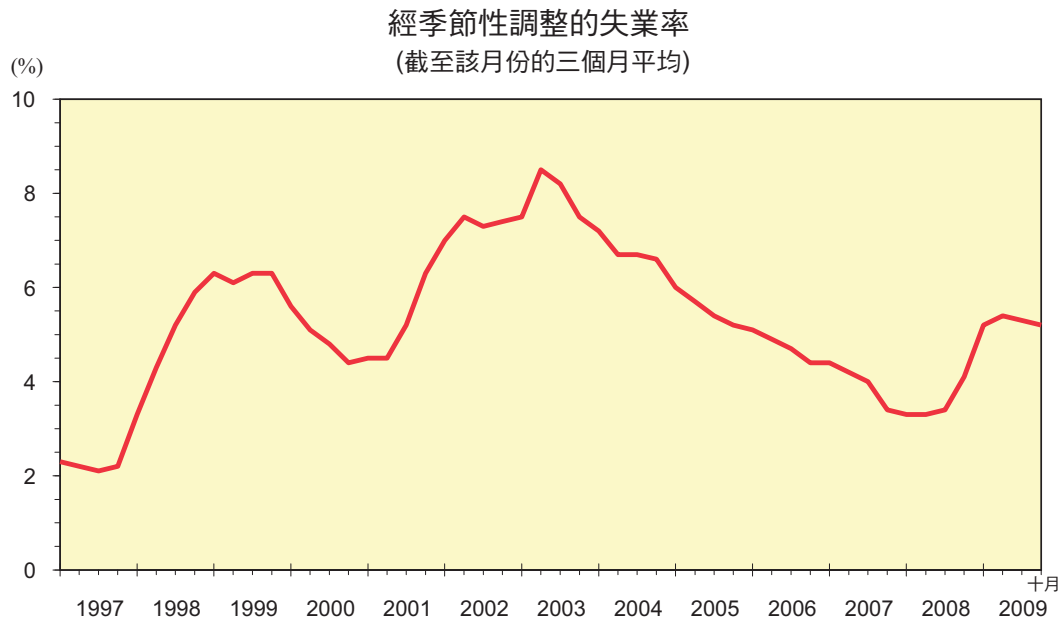
- 環球金融危機導致全球出現 60 多年來最嚴重的經濟衰退，令香港大受打擊。由於內地經濟回復較快增長，以及各先進經濟體系的下行壓力有所緩減，本港經濟在第二季已顯著反彈及期後在第三季更進一步改善。
- 由於本地經濟逐漸復蘇，勞工市場開始有改善迹象。失業率在二〇〇九年七月至九月下跌至 5.3%（在八月至十月進一步跌至 5.2%），是自環球金融危機在二〇〇八年九月爆發以來首次下跌。在這期間，由於本地價格壓力仍然緩和，加上進口貨物價格偏軟，消費物價有放緩趨勢。
- 像香港這樣一個細小而開放的經濟體系，持續而穩固的復蘇有賴外圍環境的根本改善。復蘇之路可能會不平坦，而我們亦不能排除全球經濟在未來一段時間可能出現雙谷底衰退。
- 我們的經濟政策以市場主導為原則，政府在有需要時會繼續推動經濟發展。政府在經濟發展方面應否擔當更積極的角色？

經濟處於復蘇初期 但未來仍要面對很多不明朗因素



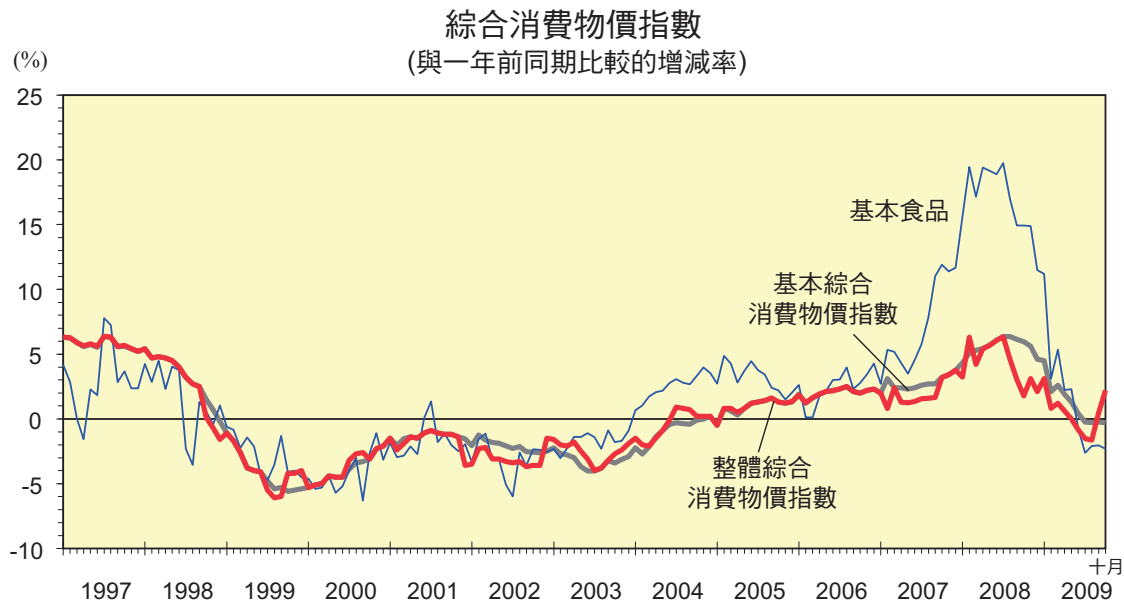
- 隨着世界各地政府採取強力的政策，全球經濟在二〇〇九年第一季經歷惡劣情況後終於稍為喘定。香港經濟也剛進入復蘇的初期。外圍環境仍受到多項不明朗因素影響，面對很大挑戰。
- 我們已推出一系列措施以穩定金融市場、紓緩信貸緊縮、支援企業、加快落實工務工程及創造就業。這些措施已為經濟帶來穩定作用。我們會繼續採取這個策略，直到經濟復蘇牢固為止。我們注意到適當的退市策略十分重要，因為這可確保經濟可持續增長，以及避免過度影響市場。
- 財政方面，我們已推出的數輪紓困措施，涉及約876億元，相等於本地生產總值的5.2%。隨着經濟逐漸復蘇，我們應按怎樣的優先次序運用有限資源？

勞工市場表現堅穩



- 失業率在金融危機爆發後顯著上升，但到了最近的季度已轉趨較穩定，證明本港勞工市場適應力強，且具靈活性。隨着營商環境逐步改善，僱主對增聘人手已持較正面的態度。預計這在短期內會對失業率起紓緩作用，但收入和工資仍會繼續面對下調壓力。就業情況的改善是經濟復蘇的重要指標。
- 政府多項保就業和創造就業的措施已取得一定成效。現時經濟已穩定復蘇，失業率亦已下降，但我們不可自滿。我們怎樣可以使勞工市場這個令人鼓舞的趨勢持續下去？
- 貫徹市場主導的經濟政策，我們會依循「從受助到自助」的原則解決貧窮問題、創造就業機會、發動商界支援各項社會措施，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，以促進社會流動性，並紓緩跨代貧窮。我們可以再做些什麼，以進一步增加社會流動性？如何可以使香港成為一個更仁愛的社會？

價格走勢回軟



- 由於本地及外圍價格壓力隨着全球經濟倒退而大致消除，消費物價進一步回落。這是全球的普遍現象。對全球及本港經濟來說，通縮的風險及影響全球經濟復蘇的不明朗因素，是更加迫切的威脅。

二〇〇九年的最新預測

本地生產總值實質增長 -3.3%

綜合消費物價指數升幅

基本 0.9%

整體 0.5%

- 隨着全球經濟回穩，加上內地經濟增長較快，對外貿易應繼續有所改善。相對穩定的勞工市場、低利率，以及政府推出的紓困措施，應可支持消費意欲。
- 考慮到今年首三季本地生產總值下降4.6%，預測二〇〇九年全年經濟將會收縮3.3%。
- 由於全球經濟活動仍遠低於金融危機前的水平，預期通脹壓力依然不大。二〇〇九年整體綜合消費物價通脹預測平均為0.5%。
- 在不影響審慎理財原則及市場效率的前提下，政府可以做些什麼去確保經濟復蘇更為持久？

經濟不明朗因素

短期

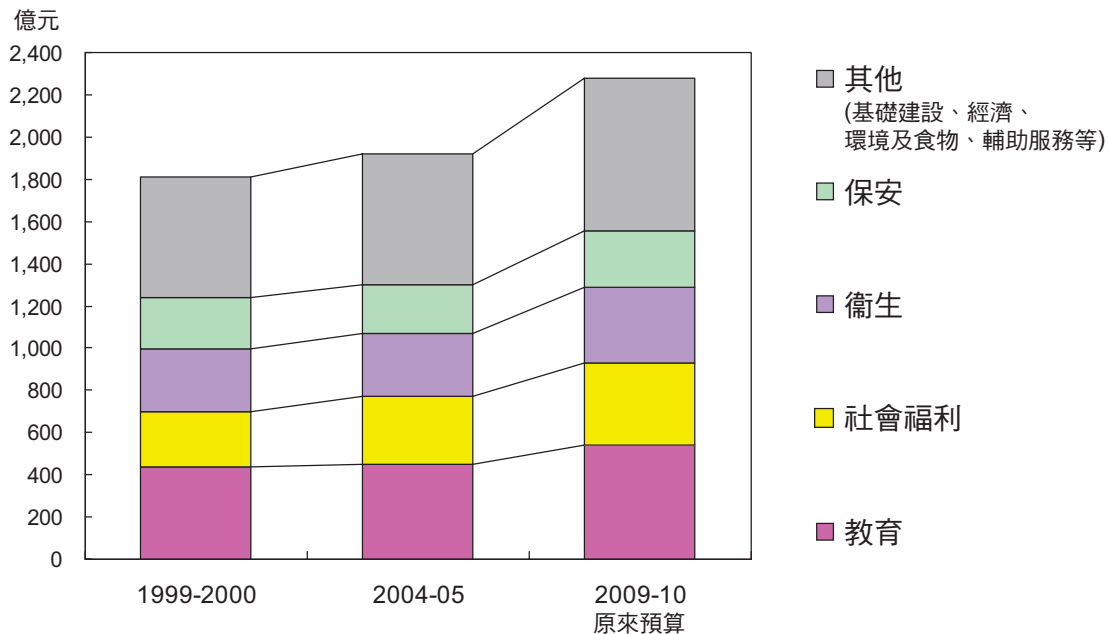
- 資產市場大幅波動的風險
- 先進經濟體系的失業人數持續上升，削弱復蘇強度
- 通縮持續及全球經濟不振情況可能延續

中期

- 歐美國家的去槓桿化活動及金融行業的穩健情況
- 主要經濟體系採取退市策略的時間
- 全球貿易失衡持續及保護主義情緒升溫
- 通脹重回較高水平

- 香港是細小及開放型的經濟體系，因此必定會受全球變化影響。我們須經常檢討本身的優勢和不足之處，作出更佳定位，以應付這個不明朗環境的變化。我們須在環球金融危機中汲取教訓，更有效地管理金融市場的風險。我們如何可以更有效地管理風險？
- 在全球金融及經濟環境出現急劇轉變時，往往會有新的經濟機遇潛在。我們應如何應對及抓緊這些機遇？我們在應付短期的挑戰時，也應顧及中期的問題，例如財政可持續性。
- 我們在應付環球金融危機帶來的挑戰時，也不應忽視本港經濟的長期發展需要。我們應怎樣加快與內地經濟融合的步伐？我們應如何推動經濟發展？

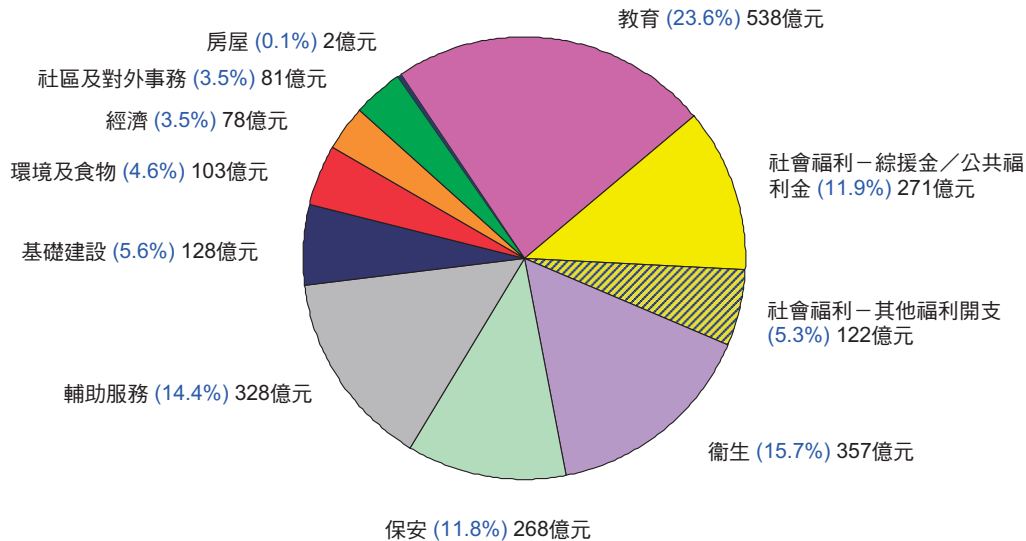
過去十年的經常開支



- 政府經常開支總額在過去十年增加約 465 億元，增幅為 26%。
- 作為財富重新分配的部分措施，以及為了改善較低收入人士的生活，我們已不斷增加教育、社會福利和衛生方面的開支：

| | |
|----------|-------|
| ● 教育 | + 23% |
| ● 衛生 | + 20% |
| ● 社會福利 | + 49% |
| – 綜緩金 | + 34% |
| – 公共福利金 | + 80% |
| – 其他福利開支 | + 55% |
- 隨着人口老化，預計社會福利及衛生的開支日後都會上升。我們應如何應付這個挑戰？

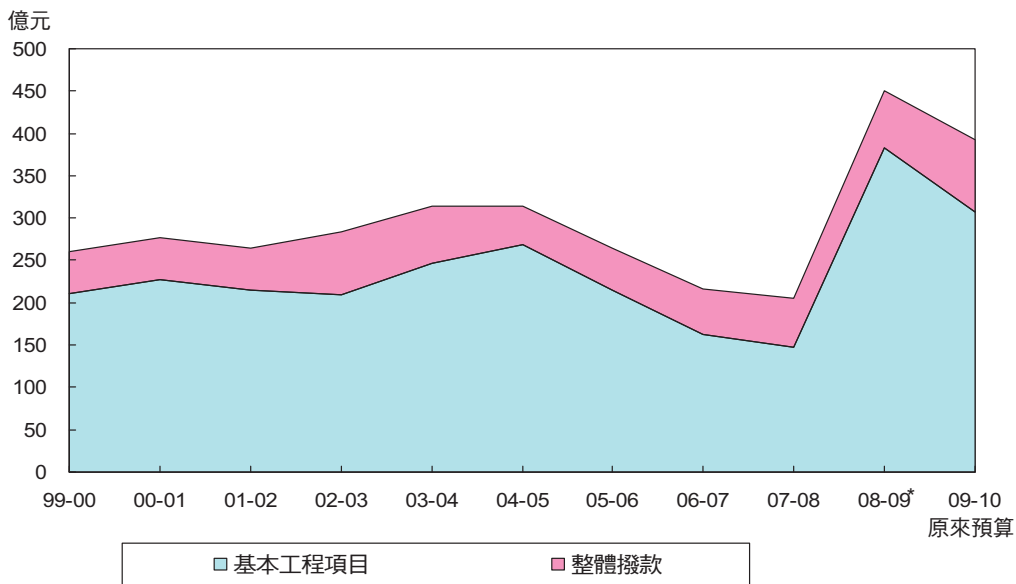
二〇〇九／一〇年度的經常開支



政府經常開支總額：2,276 億元 (佔政府支出總額 3,016 億元的 75%)

- 根據二〇〇九/一〇年度的原來預算，教育(23.6%)、社會福利(17.2%)、衛生(15.7%)及保安(11.8%)的開支，合共佔政府經常開支總額68.3%。
- 我們會確保資源按策略性優先次序適當地分配和有效地運用。政府承諾在二〇一一/一二年度或之前把醫療衛生開支佔經常開支的比率增至17%。因此，以百分比計算，某些政策範疇的撥款難免會減少，雖然撥款金額仍然高於二〇〇九/一〇年度的水平。我們有需要訂定政府資源運用的優先次序，以應付不斷轉變的需要。在現有服務當中，有哪些已經再無必要提供或成本效益偏低，而其公帑資助應予減少，轉而用在較為迫切的措施上？

主要基建

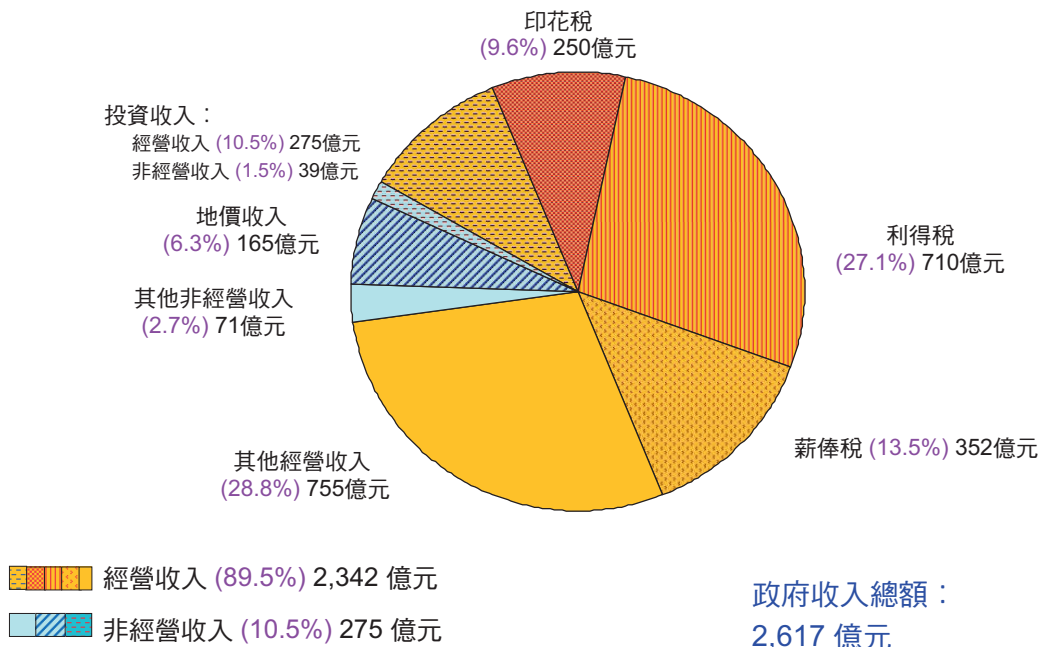


* 包括給予西九管理局的 216 億元一筆過撥款。

基本工程開支

- 政府會繼續致力投資基建，以帶動經濟發展，創造就業機會，以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。今年這方面的開支預算為 393 億元。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。中期而言，基本工程開支將會處於非常高的水平，預計平均每年約為 500 億元，這個開支額屬史無前例。
- 隨着基建投資的急速增長，我們會密切留意建造業的承擔能力，避免出現工程過分集中，引發建造業勞工供應緊張和工程合約價格波動。在制訂工務計劃時，我們也會考慮私人建造業活動的情況，以免造成公營與私人建造業市場之間的不必要資源競爭，這些競爭可能引致工程成本增加。我們應如何管理基建工程的開支，在推動經濟持續增長的同時，不會對建造業形成壓力？

二〇〇九／一〇年度的收入

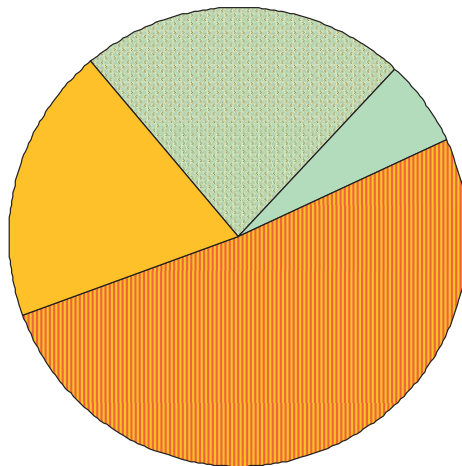


- 利得稅及薪俸稅是政府主要的收入來源，在二〇〇九/一〇年度的原來預算合共佔政府總收入的40.6%。其次是投資收入，佔總收入的12%。
- 二〇〇九年的投資回報率定為6.8%。這個收入來源提供了龐大的資源，以應付政府的開支。政府的財政儲備水平是其中一個影響投資收入的因素。如果我們繼續動用財政儲備，便會對這個收入來源造成不利影響。
- 五個主要收入項目佔政府總收入的68.5%。這些收入項目都很容易受經濟狀況影響。我們應否引入新的收入來源或增加其他稅項的稅率，以減輕我們對這些高回報收入來源的依賴？

納稅人

二〇〇七／〇八年度 實際收入

利得稅及薪俸稅：
1,289 億元(佔政府總
收入的 36%)



納稅人的稅款分布 (二〇〇七／〇八課稅年度)

- 繳納最多薪俸稅的
100 000 名人士
- 其餘 1 316 000 名
繳納薪俸稅的人士
- 繳納最多利得稅的
1 200 家公司
- 其餘 78 500 家繳納
利得稅的公司

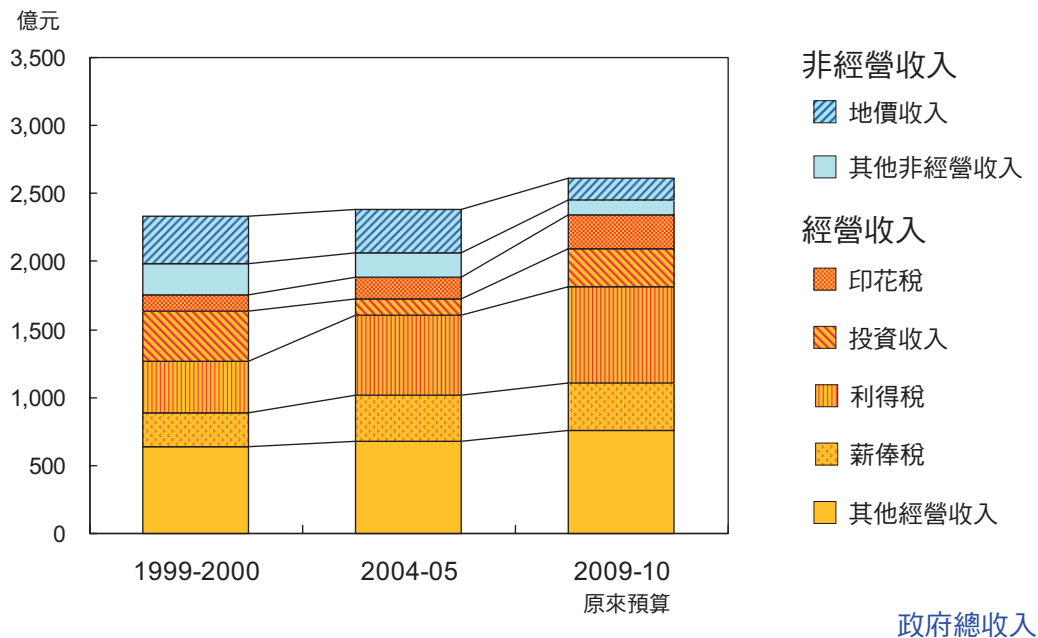
- 在700萬人口中，只有350萬人屬工作人口，而當中只有140萬人繳納薪俸稅。
- 在二〇〇七/〇八課稅年度，繳納最多薪俸稅的10萬名納稅人（佔總人口的1.4%）所繳納的稅款，佔薪俸稅收入的79.4%，即政府總收入的8.3%。
- 在同一年度，有大約72.6%的利得稅收入（佔政府總收入的18.5%）來自繳稅最多的1 200家公司。大部分小型企業只繳納很少稅款或無須繳稅。
- 我們是否需要擴闊稅基？如需要的話，則應怎樣做？

二〇〇七／〇八年度薪俸稅 實際稅率

| 每年入息 | 納稅人數目 | 平均實際稅率 (實施一次過寬減稅 項措施之前) | 平均實際稅率 (實施一次過寬減稅項 措施之後) |
|-----------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| (元) | | (%) | (%) |
| 100,001 至 150,000 | 251,622 | 0.4 | 0.1 |
| 150,001 至 300,000 | 572,066 | 2.2 | 0.5 |
| 300,001 至 600,000 | 404,492 | 5.7 | 2.0 |
| 600,001 至 900,000 | 91,440 | 9.9 | 6.5 |
| 900,001 至 1,500,000 | 55,566 | 12.4 | 10.2 |
| 1,500,001 至 3,000,000 | 26,818 | 14.4 | 13.2 |
| 3,000,000 以上 | 13,504 | 15.8 | 15.4 |
| 合計 | 1,415,508 | 8.3 | 6.2 |

- 由於我們的薪俸稅制度設有優厚的免稅額和扣除額，因此，即使我們撇除一次過減稅措施的影響，在二〇〇七/〇八年度有約 87% 的納稅人的平均實際稅率仍低於 6%。
- 二〇〇七/〇八年度所有薪俸稅納稅人的整體平均實際稅率（在實施一次過減稅措施之前）為 8.3%。
- 本港薪俸稅納稅人（特別是屬中低收入組別者）的實際稅率，是在全球最低之列。

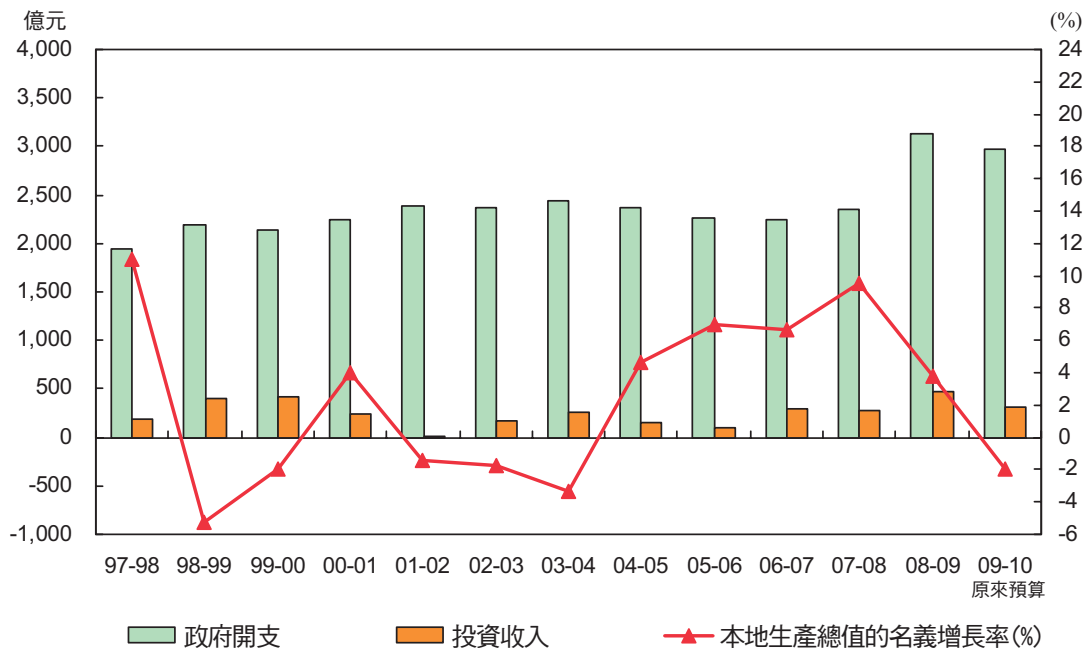
過去十年的收入



政府總收入

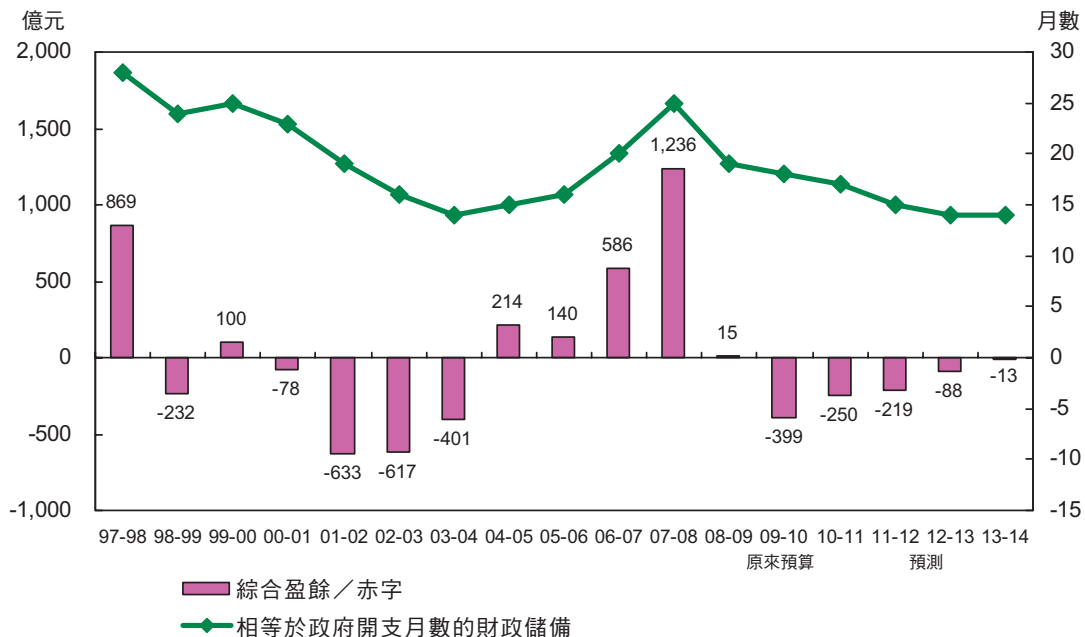
- 利得稅是我們最大的經營收入來源，總額介乎一九九九/二〇〇〇年度的377億元與二〇〇八/〇九年度的1,042億元之間。
- 薪俸稅是我們第二或第三大的經營收入來源，總額介乎一九九九/二〇〇〇年度的248億元與二〇〇八/〇九年度的390億元之間。
- 在這段期間，印花稅收入介乎75億元與515億元之間。
- 雖然我們已由二〇〇七年四月一日起採用新的安排，根據過往的回報預先釐定投資回報率，但來自財政儲備的投資收入仍頗為波動。來自這個來源的收入總額在二〇〇七/〇八年度為279億元，在二〇〇八/〇九年度則為466億元。
- 至於非經營收入，地價收入波動最大，過去十年在54億元至623億元之間上落。
- 政府應採取什麼措施去應付收入波動不定所帶來的挑戰？
- 過去，我們曾研究措施以尋求額外收入來源及/或擴闊稅基，也曾就商品及服務稅進行公眾諮詢。我們應探討什麼其他建議？

我們以往如何運用財政儲備



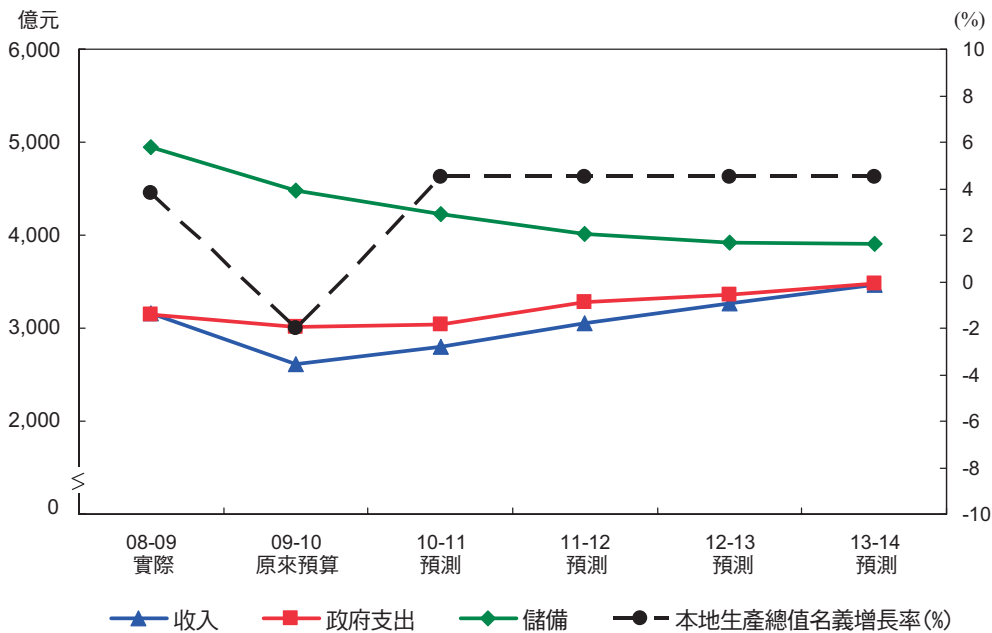
- 財政儲備幫助我們解決收入波動的問題，對我們非常有用。
- 我們一直都以財政儲備的投資收入作為其中一個收入來源。在二〇〇九/一〇年度，這項投資收入是我們第三大的收入來源，佔政府總收入的12%。如果沒有這項收入，我們就必須增加稅款及政府收費或削減服務。
- 在經濟和財政困難時期，我們會利用儲備填補財政赤字，讓我們在本地生產總值及收入下跌時仍可維持相對穩定的開支水平。在一九九八/九九年度起的六年內，有五年錄得財政赤字，耗用了約2,000億元的儲備。

我們以往如何運用財政儲備



- 在本年二月財政預算案公布的中期預測中，我們提出動用財政儲備，以反經濟周期方式應付現時的經濟困難。在二〇〇九/一〇年度開始時，財政儲備約為5,000億元，相等於19個月的政府開支；預計到二〇一三/一四年度完結時，會縮減至4,000億元，相等於14個月的政府開支。
- 我們須在一段時間內達致收支平衡。財政儲備發揮保護的作用，可緩和政府收入連年波動不定所造成的影響。
- 長遠來說，我們須重建儲備。在下年度，我們應如何在開支、收入及財政儲備方面取得平衡？

二〇〇九／一〇年度財政預算案公布的中期預測



- 這是本年二月在財政預算案中公布的中期預測。
- 預計在中期預測所涵蓋的期間，政府支出會繼續增加，以應付平均每年可能約為500億元的基本工程開支，以及推行新服務或改善服務去配合社會需要。然而，我們不可讓赤字無限期持續。我們須在適當時候恢復收支平衡。
- 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—
 - 二〇一〇/一一年度本地生產總值的表現會如何？在中期預測期內餘下時間的表現又會如何？
 - 二〇一〇/一一年度的適當財政政策應為何？

機遇及挑戰

- 六項優勢產業
- 經濟持續復蘇
- 收入波動不定和稅基狹窄
- 人口老化
- 改善環境

- 政府和社會各界須同心協力，應付未來的挑戰。
- 經濟機遇委員會選定了六項香港具有優勢的產業，分別為教育服務、醫療服務、檢測和認證、環保產業、創新科技、文化及創意產業。政府如何與私營界別合作推動這六大產業的發展？
- 我們應如何定位，以確保經濟復蘇更為持久？
- 我們須應付政府收入波動不定所帶來的挑戰。擴闊稅基？增加財政儲備以紓緩經濟不明朗因素的影響？有沒有其他建議？
- 我們須為人口老化帶來的種種挑戰作好準備。如何能達到這個目標？
- 我們如何鼓勵香港市民與政府同心協力，創造更美好的香港？

歡迎大家提出意見！

www.budget.gov.hk

