

鳴謝

1. 長遠財政計劃工作小組衷心感謝公務員事務局、發展局、教育局、食物及衛生局、勞工及福利局、運輸及房屋局以及各有關政府部門提供的寶貴意見和就個別相關範疇直接參與長期財政推算工作。商務及經濟發展局轄下的海外經濟貿易辦事處曾協助尋找和查證其他經濟體的資料，工作小組表示謝意。
2. 工作小組亦鳴謝澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、瑞士和英國的有關當局、國際貨幣基金組織，以及經濟合作與發展組織向工作小組直接提供意見以及／或分享大量研究資料和預算詳情，令報告的海外研究部份更為充實。

目錄

	頁數
報告摘要	iii
引言	1
第一章 公共財政現況	3
第二章 宏觀經濟假設	27
第三章 開支推算	45
第四章 收入推算	81
第五章 財政可持續性	101
第六章 其他經濟體採取的財政措施	111
第七章 建議的財政措施	143
附件	
A. 長遠財政計劃工作小組成員名單	177
B. 基準情境中主要宏觀經濟假設背後的考慮因素	179
C. 衝擊情境的說明	195
D. 開支推算 — 假設、局限及考慮因素	197
E. 收入推算的計量經濟模型	209
F. 政府收入及開支推算數字 — 敏感度分析結果	217
G. 香港的經濟及財政狀況	219
H. 經營帳目及非經營帳目的說明	221
財務數據	223

報告摘要

1. 香港財政穩健，常為其他經濟體所稱道。自二零零四／零五年度以來，政府連續十年錄得財政盈餘，財政儲備達至約 7,500 億元，相當於約 21 個月的政府開支，也相當於名義本地生產總值的 30% 以上。香港的經濟持續增長，並有內地作為腹地，提供強而有力的支持，我們真的會面對財政問題嗎？
2. 由財政司司長委任的長遠財政計劃工作小組，已就香港的公共財政現況完成財政可持續性的評估。有關評估包括下列三個主要項目的推算：
 - (a) 經濟增長；
 - (b) 政府收入；以及
 - (c) 政府開支。

三個項目的增長步伐要相適應，公共財政才得以均衡地持續發展，這正是《基本法》第一百零七條訂明的理財原則。

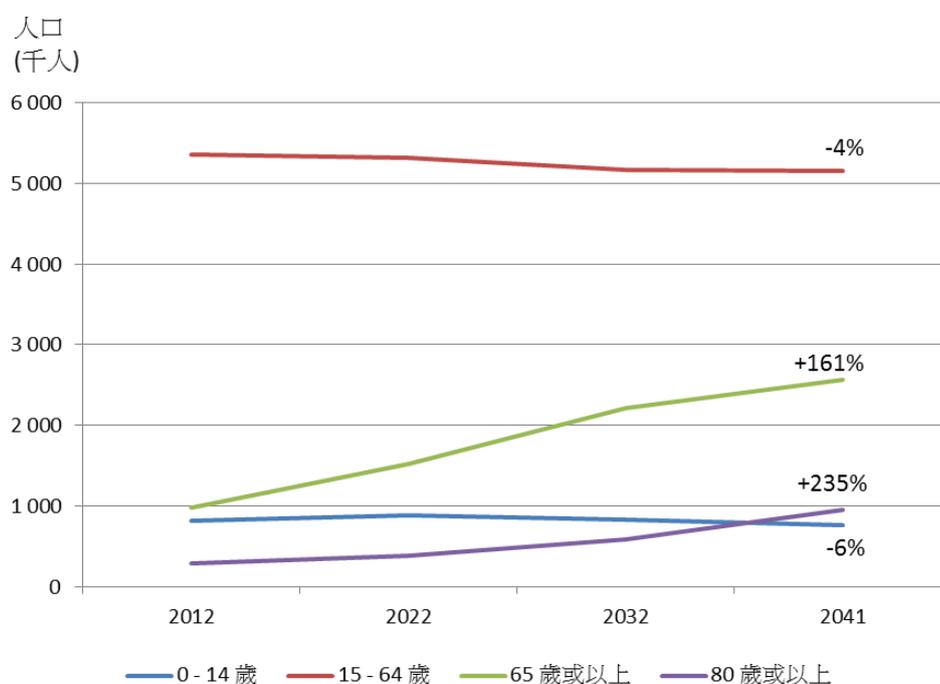
3. 工作小組根據其職權範圍，以直至二零四一年的官方人口推算作為財政可持續性評估的基礎。工作小組的推算假設現行政府政策(包括稅務、入境、退休及福利等政策)及二零一四年施政報告內公布的承諾將在整個推算期內繼續施行，除非在個別開支假設情況下另作定義。

人口老化

4. 香港人口迅速老化，影響本地生產總值的增長及政府的開支和收入。

- (a) 二零一二年，香港的總人口為 710 萬人，預計到了二零四一年會增至 850 萬人，增幅約 19%。
- (b) 15 至 64 歲年齡組別的人口預計會減少 4%，由 530 萬人減至二零四一年的 510 萬人。
- (c) 相反，65 歲或以上年齡組別的人口預計會增加 161%，由二零一二年的 98 萬人增至二零四一年的 256 萬人。在這個年齡組別中，80 歲或以上的人口預計會增加 235%，由 286 000 人增至 957 000 人。
- (d) 老年撫養比率(65 歲或以上人口與 15 至 64 歲人口的比率)會由二零一二年的 18.3% 增加至二零四一年的 49.7%。
- (e) 香港的年齡中位數預計由二零一二年的 42.8 歲升至二零四一年的 51.8 歲。

按年齡組別劃分的人口變化情況



5. 人口不斷增加和老化，會對社會福利和衛生服務開支造成壓力。純粹按人口變化計算，即假設到二零四一年期間沒有通脹，也沒有提升服務水平，政府在某些受年齡因素影響項目的開支將會倍增：

(按二零一三年 固定價格計算)	二零一四／一五 年度 (億元)	二零四一／四二 年度 (億元)
醫院管理局的經常 資助金需求	472	856
長者生活津貼／ 高齡津貼	146	364
安老服務	62	163
公共交通票價優惠 計劃	6	18
長者醫療券計劃	8	25

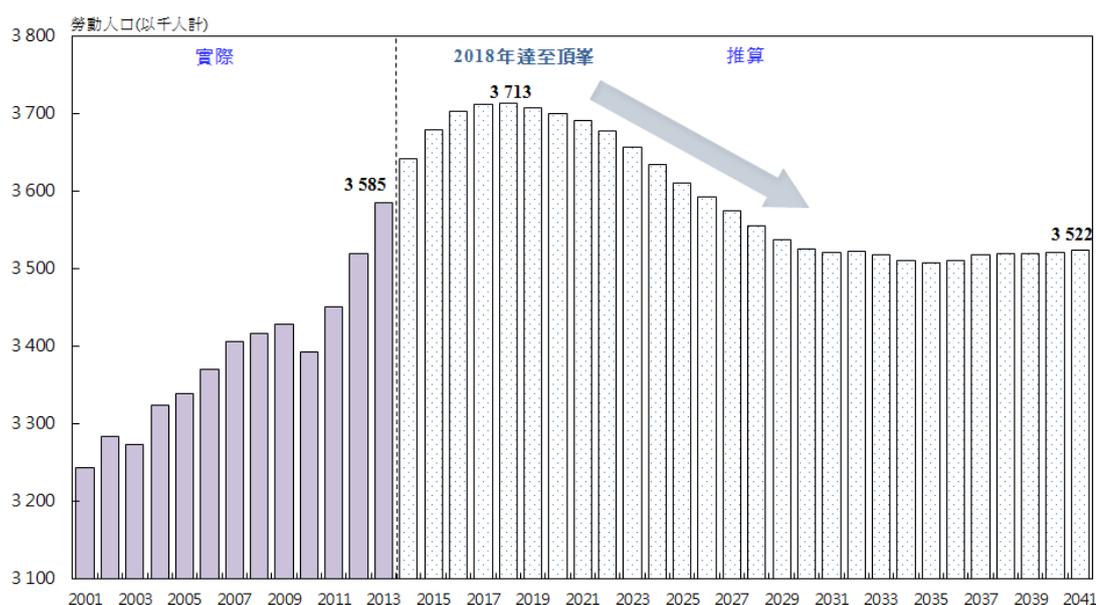
隨着人口老化，勞動人口料會出現萎縮，將影響甚或拖慢經濟增長，並對政府收入造成壓力。

經濟增長

6. 經濟表現是決定政府收入，理論上也是制約政府開支的關鍵因素。香港是細小而開放的經濟體，極易受全球經濟影響。七十年代中期石油危機和股災、八十年代初全球經濟衰退、一九九八年亞洲金融風暴，以及二零零零年科網股泡沫爆破，加上其後二零零三年香港爆發嚴重急性呼吸系統綜合症(沙士)疫情，全部都與香港偶爾出現財政赤字的年度吻合，即一九七三／七四及一九七四／七五年度、一九八二／八三及一九八三／八四年度、一九九八／九九年度，以及二零零零／零一至二零零三／零四年度。
7. 香港經濟的趨勢增長多年來逐步減慢，反映香港由高增長的發展中經濟體演變為較低增長的成熟經濟體。上世紀七十年代，本地生產總值每年增長為 **8.9%**；八十年代放緩至 **7.4%**；九十年代中期至 **5.0%**；九七後每年平均趨勢增長為 **3.4%**。過去三十年，本地生產總值的趨勢增長率每年為 4.6%，有賴勞動人口每年增長 1.3%，以及香港持續轉型為知識型和高增值服務經濟體，推動勞動生產力每年增長約 3%。

8. 展望將來，在現行人口政策下，香港的勞動人口預計會在二零一八年達到高峯，隨後逐步減少，直至二零三零年代初期才回穩。未來三十年，即使假設勞動人口的生產力一如以往蓬勃增長，香港經濟的長遠增長仍難免受到局限。

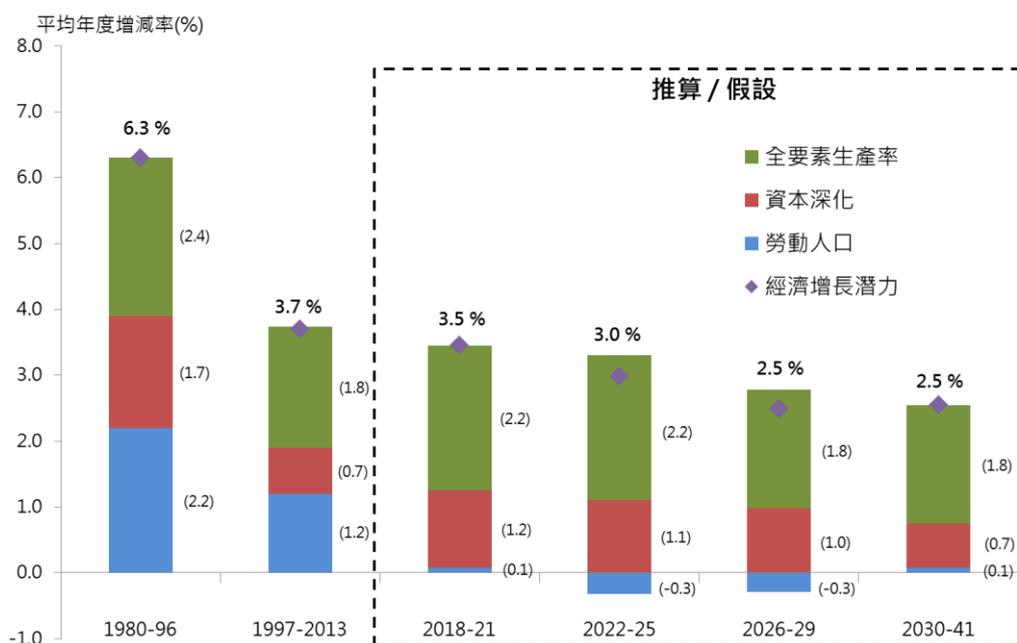
勞動人口預期在二零一八年後逐步減少，至二零三零年代才回穩



註：二零一三年的數字為臨時數字。

二零一四年及以後的推算數字取自政府統計處《香港統計月刊》刊載的《已更新的2013年至2041年香港勞動人口推算》(二零一三年九月)。

勞動人口停滯不前，勢必拖慢長遠經濟增長

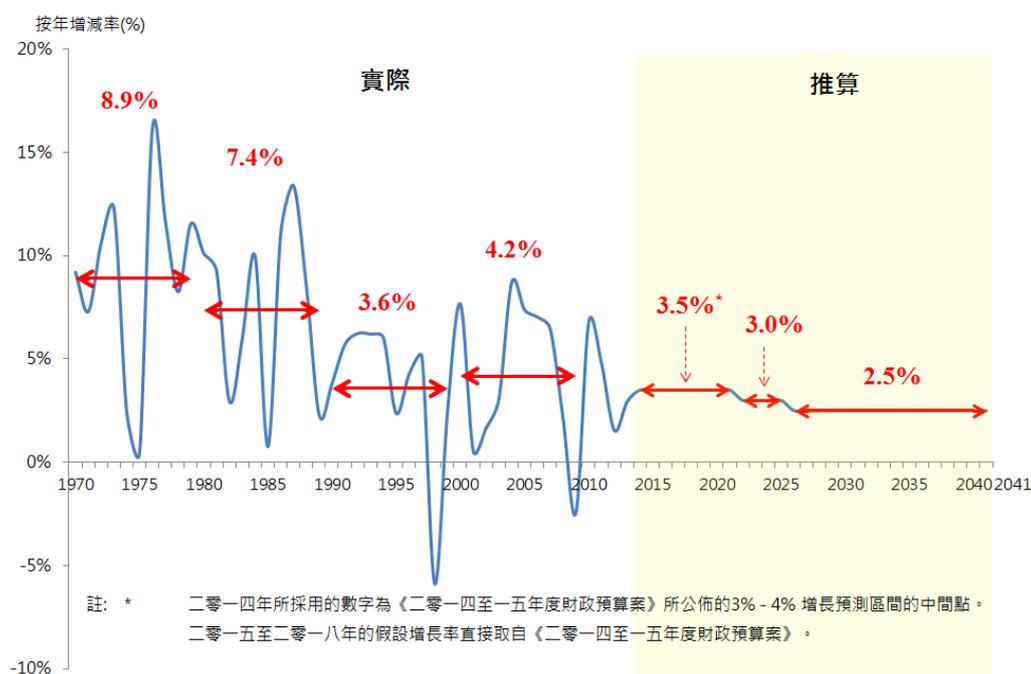


註：() 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。

經濟增長潛力指的是在全民就業的潛在產出增長。因此，上圖關於一九八零年至一九九六年及一九九七年至二零一三年的增長率較同期本地生產總值的實際增長率略有出入。詳情見第二章及附件B。

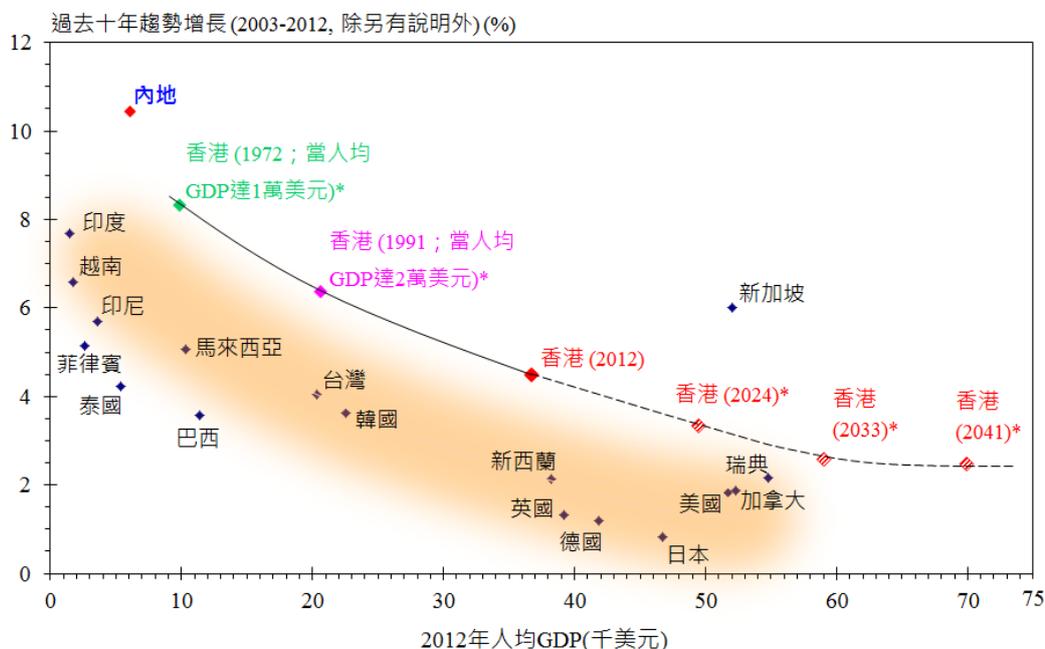
9. 工作小組採納作為最適切估算的基準經濟情境，假設實質本地生產總值的每年增長會逐步回落，由二零一四至二零二一年的 3.5%，跌至二零二二至二零二五年的 3%，再跌至二零二六至二零四一年的 2.5% 左右。工作小組接納短、中期(即二零一四年至二零一八年)的宏觀經濟假設以二零一四至一五年度財政預算所用的為依歸。基準情境的假設，意味由二零一四至二零四一年間，實質本地生產總值平均每年增長 2.8%，較自一九九七/九八年度以來的過往趨勢增長率 3.4% 為低。

實質本地生產總值增長



10. 綜觀而言，香港經濟長期趨勢增長率為 2.8%，這增幅與其他成熟經濟體相若。下圖顯示不同經濟體在二零零三至二零一二年間的十年平均經濟增長。

經濟體日益成熟，經濟增長必然放緩



註： * 這些數據點顯示的人均本地生產總值數字，是以二零一二年的固定幣值計算，即有關數字已因應多年來的價格變動作出調整，以便進行更有意義的比較。二零一三年以後的數字為推算數字，得自基準情境的宏觀經濟假設和政府統計處的人口推算。

11. 按名義價值計算，本地生產總值預計每年增長 4.4%，增幅略低於自二零零九／一零年度起計最近五年每年 6.0% 的平均增長率，但仍高於自一九九七／九八年度起計十七年，當中包括經濟下行的時段，每年 2.9% 的平均增長率。

12. 為測試財政推算結果是否準確可靠，我們作出較高情境及較低情境的敏感度分析。較高情境及較低情境假設由二零一九年起，本地生產總值的每年增長率分別較基準情境的假設高及低 0.5 個百分點。此外，工作小組亦作出純屬虛擬的衝擊情境，假設本港經濟在二零一五及二零一六年步入衰退，其後在二零一七至二零一九年間緩慢復蘇，並由二零二零年起回復至基準情境下的假設增長。在不同情境下由二零一四至二零四一年間本地生產總值的推算平均每年增長率如下：

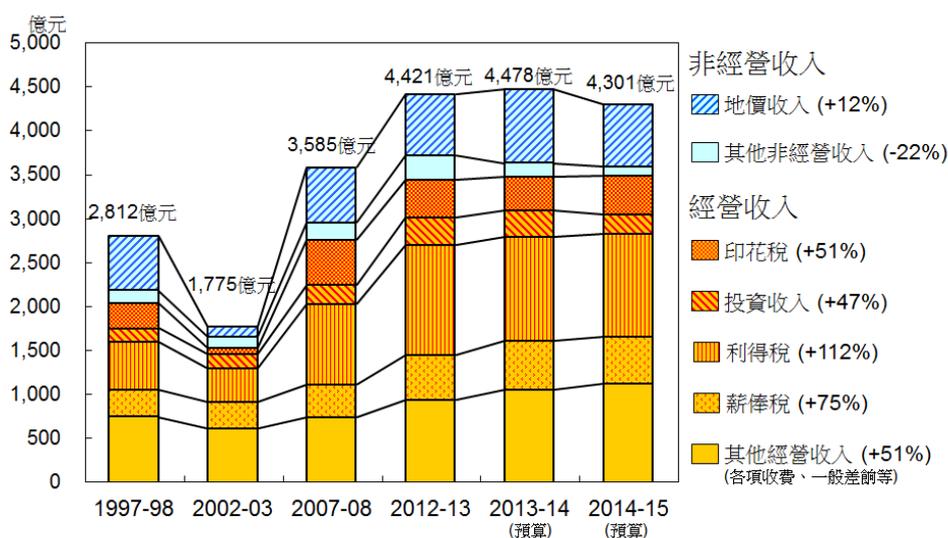
	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
實質本地生產總值	2.8%	3.3%	2.4%	2.0%
名義本地生產總值	4.4%	5.3%	3.6%	2.9%

除非另有說明，報告內闡述的推算一般反映基準情境。

政府收入

13. 利得稅、薪俸稅、地價收入、印花稅和投資收入是政府的主要收入來源，合共佔二零一四／一五年度的收入總額約 75%。

自一九九七／九八年度以來的政府收入增長



14. 自一九九七／九八年度起計的十七年，政府收入由 2,812 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，累計增長 52.9%，每年增長 2.5%，與同期名義本地生產總值的 2.9% 增幅相若。換言之，在撇除經濟周期引致的波動後，政府收入的增長與經濟增長長遠來說大致相符。
15. 自二零零九／一零年度起計的五年，政府收入總額每年錄得平均 6.2% 增幅，由二零零九／一零年度的 3,184 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，貼近同期名義本地生產總值每年 6.0% 的增幅。

16. 儘管近年政府收入增加，但政府收入基礎狹窄且容易波動，加上人口老化會加重下一代納稅人和整體社會的負擔。相關的**潛在問題**，仍然值得關注。具體情況如下：

- (a) 政府愈來愈倚賴直接稅收、地價收入和投資收入，以應付開支。一九九七／九八年度的直接稅收(利得稅、薪俸稅和物業稅)佔該年度稅收總額的 56%；二零一二／一三年度，有關比率為 65%。「各項收費」是一向較穩定的收入項目，所佔比率，則由一九九七／九八年度的 4%降至二零一二／一三年度的 2.6%。
- (b) 利得稅的稅基仍然狹窄，二零一一／一二課稅年度只有 11%的(94 900 間)註冊公司須繳納利得稅，二零零七／零八及二零零二／零三課稅年度則有 14%。繳稅最多的 700 至 800 間公司在二零一一／一二課稅年度所繳稅款，合共佔該年度利得稅收入總額的 64.4%；一九九七／九八課稅年度則佔 61%。
- (c) 在二零一一／一二課稅年度，只有 45%的工作人口須繳納薪俸稅。薪俸稅收入也日益倚賴高收入的個別納稅人。繳納薪俸稅最多的 20 萬名納稅人，在二零一一／一二課稅年度所繳稅款，合共佔薪俸稅收入總額的 81.7%；一九九七／九八年度則佔 71.6%。
- (d) 政府收入極易受經濟情況影響，隨經濟起跌而變化的幅度，亦往往遠較整體經濟本身的變化為大。下表闡述自一九九七／九八年度以來各主要收入來源的波動情況：

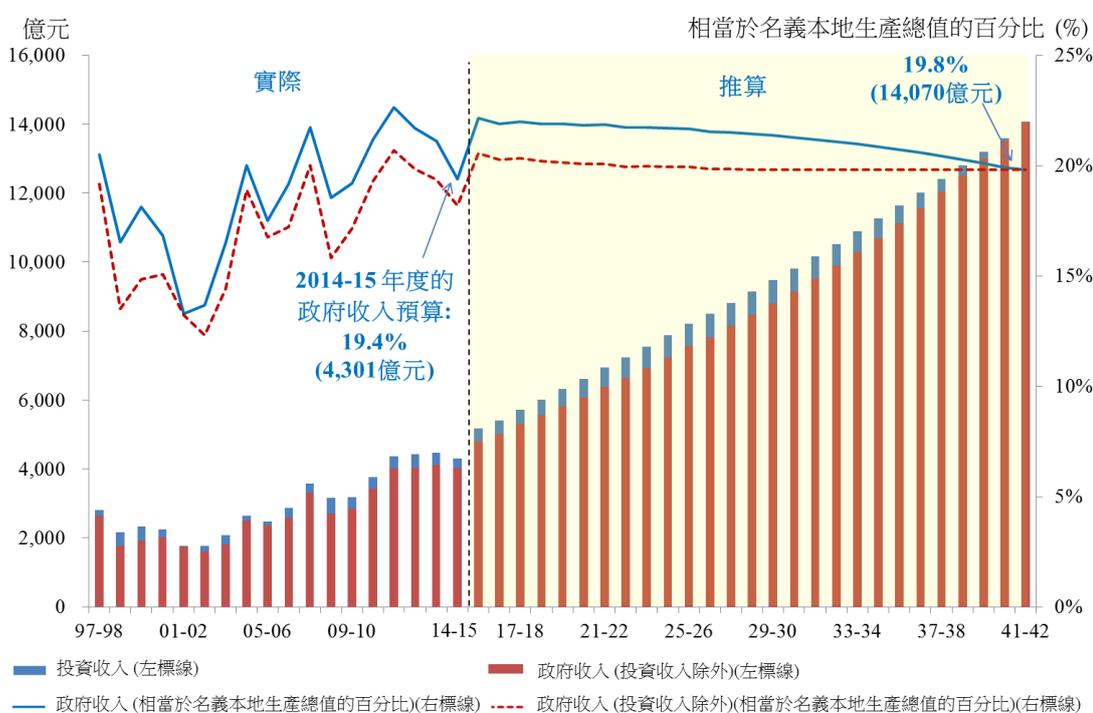
收入項目	一九九七／九八至 二零一三／一四年度 的幅度		二零一四／一五年度 的預計收入	
	相當於本地 生產總值 的百分比	等值金額 (億元)	相當於本地 生產總值 的百分比	等值金額 (億元)
利得稅	2.9% - 6.2%	377 - 1,256	5.3%	1,176
薪俸稅	1.9% - 2.7%	251 - 518	2.4%	529
印花稅	0.6% - 3.1%	75 - 515	2.0%	438
地價收入	0.4% - 4.6%	54 - 625	3.2%	700
投資收入	0.1% - 3.3%	9 - 419	1.2%	270
其他收入	4.6% - 7.0%	777 - 880	5.3%	1,188
收入總額	13.3% - 22.6%	1,756 - 4,377	19.4%	4,301

(e) 隨着人口老化，預計香港的勞動人口在二零一八年見頂後，會在整個二零二零年代期間逐漸下降，對薪俸稅和其他經營收入造成壓力。

17. 雖然政府收入跟隨本地和全球經濟波動的方向起跌，但政府收入相當於名義本地生產總值的比重甚少超過20%(過去四十年只有七次)。一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，政府收入平均相當於名義本地生產總值的18.6%；最低為13.3%而最高為22.6%。這些數字基本上反映香港實行低稅率的稅制。鑑於《基本法》第一百零八條的保障規定，難望政府收入相當於本地生產總值的比重會大幅升至超越20%的水平。
18. 至於未來方面，我們採用計量經濟模型來推算長遠政府收入。這模型分析過往各項主要收入與宏觀經濟盛衰期的關係，並以自一九九一／九二年度起計一段長時間內的數據作為依據。

19. 政府收入(未計投資收入)預計每年增長 4.7%。收入的趨勢增長預測，也與名義本地生產總值的預計趨勢增長(每年 4.4%)基本一致。
20. 政府投資收入的推算，是假設財政儲備平均結餘的投資回報率為每年 5%(即二零一三/一四年度度的實際回報率，亦與近五年，即二零一零/一一至二零一四/一五年度，政府就財政儲備而收取的平均按年 5.3%回報大致相若)而推算出來的。計及投資收入後，在現有服務水平(請參閱下文第 28(a)段)的假設情況下，政府收入預計每年增長 4.5%。自一九九七/九八年度起計十七年，政府收入的平均增長率為每年 2.5%。自二零零九/一零年度起計五年，政府收入的平均增長率為每年 6.2%，上述政府收入的預計趨勢增長大致位於兩者的中距段。按推算收入與名義本地生產總值的比率，在二零四一/四二年度為 19.8%；以金額計算，會由二零一四/一五年度度的 4,301 億元增加至二零四一/四二年度的 14,070 億元。

政府收入推算



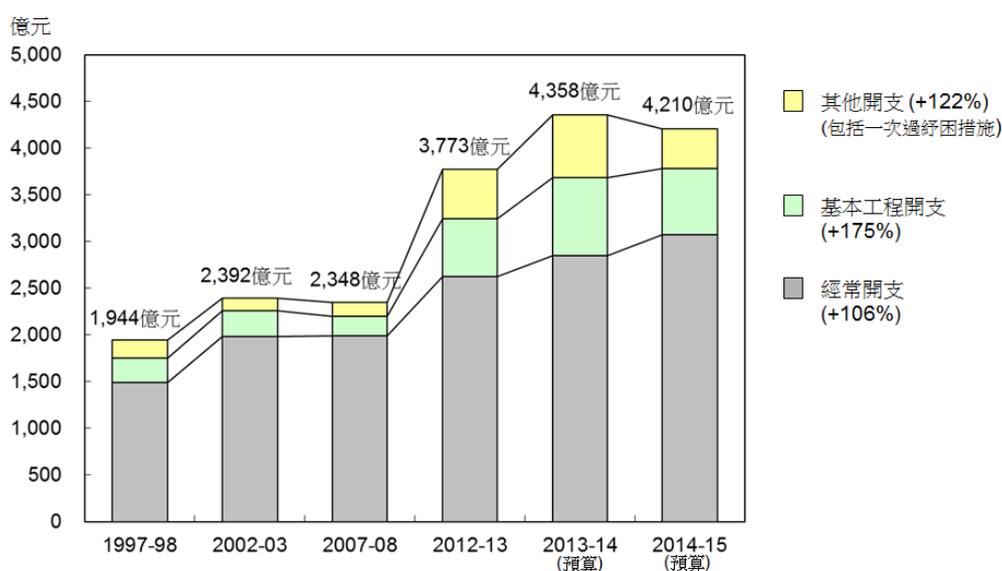
21. 在不同宏觀經濟情境及開支假設情況(請參閱下文第 28 段)下至二零四一年的收入推算如下：

開支假設情況	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
現有服務水平 - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	14,070 19.8% 4.5%	22,850 25.8% 6.4%	9,370 16.5% 2.9%	9,430 19.8% 2.9%
服務水平 每年增長 1% - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	14,070 19.8% 4.5%	21,350 24.1% 6.1%	9,370 16.5% 2.9%	9,430 19.8% 2.9%
服務水平 每年增長 2% - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	14,070 19.8% 4.5%	20,760 23.5% 6.0%	9,370 16.5% 2.9%	9,430 19.8% 2.9%
服務水平 每年按歷史趨勢增長 - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	14,070 19.8% 4.5%	20,760 23.5% 6.0%	9,370 16.5% 2.9%	9,430 19.8% 2.9%

政府開支

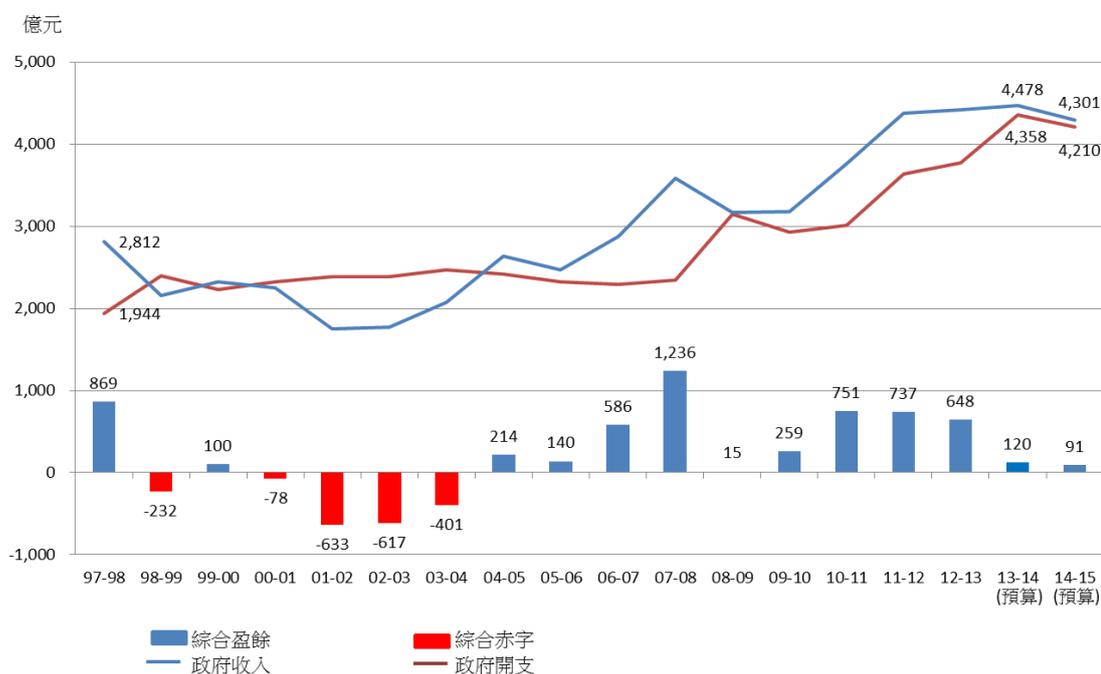
22. 政府開支分為經營開支(經常和非經常開支)及非經營開支(主要是基本工程開支)。就本報告而言，基本工程開支包括基本工程儲備基金和政府獎券基金下的開支。教育、社會福利及衛生是主要的經常開支範疇，佔政府經常開支約 60%(二零一四／一五年度政府經常開支為 3,074 億元)。
23. 自一九九七/九八年度起計的十七年，政府開支由一九九七／九八年度的 1,944 億元增至二零一四／一五年度度的 4,210 億元(包括政府債券及票據的償還款項 98 億元)，累計增長 116.6%，平均每年增長 4.7%，超越同期每年 2.5% 的政府收入增長，以及每年 2.9% 的名義本地生產總值增長。
24. 自二零零九/一零年度起計的五年，政府開支由二零零九／一零年度的 2,925 億元增至二零一四／一五年度度的 4,210 億元，平均每年增長 7.5%，不但超越同期每年 6.2% 的收入增長，以及每年 6% 的名義本地生產總值增長，而且超越回歸以來政府開支每年 4.7% 的平均增幅。

自一九九七／九八年度以來的政府開支增長



25. 雖然政府開支的增長平均較政府收入及名義本地生產總值的增長為快，但香港自二零零四／零五年度起一直錄得財政盈餘，這是因為政府在一九九八／九九至二零零七／零八年度的十年間，把開支嚴格控制在 2,200 億元至 2,500 億元之內。另外，二零零七／零八年度的政府開支為 2,348 億元，遠低於 3,584 億元的政府收入。由於基數較低，政府近年的開支增長即使較收入增長為快，仍能避免出現赤字。

自一九九七／九八年度以來的財政狀況摘要



26. 儘管政府自二零零四／零五年度以來，有十個年度錄得財政盈餘，但假若政府開支的增長在未來持續超越政府收入及名義本地生產總值的增長，政府財政的穩健性便不能維持，也與《基本法》第一百零七條有關香港特別行政區的財政預算必須“與本地生產總值的增長率相適應”的規定不相符。

27. 工作小組認為政府須更著意顧及較長遠的負擔能力和財政可持續性。顯而易見，人口老化會令政府開支承受壓力，也會影響經濟及政府收入增長。部份政府開支本質上缺乏彈性：政府的經常開支當中，超過 10% 用於發放社會保障金；另有 30% 是個人薪酬及相關開支，而受資助機構的同類開支也佔 30%。從過去趨勢可見，這些開支易升難跌，而且升快跌慢。此外，財政儲備的消耗可以較想像中快。由一九九八／九九年度起計的六個年度，政府耗用了約 2,000 億元財政儲備。截至二零一四年三月底，各項基本工程尚未支付的承擔額達 3,400 億元，法定退休金負債超過 7,000 億元，保證債項則達 800 億元。
28. 考慮政府的長遠開支需求時，工作小組仔細研究了三個特別易受人口結構變化影響的政策組別，即教育、社會福利和衛生的經常開支需求。在二零一四／一五年度的政府經常開支當中，它們佔了很大的比重(約 60%)。工作小組採納了四個不同的假設情況，為每個政策組別進行推算：
- (a) 在現有服務水平情況下，工作小組假設由現在至二零一四／一五年期間政府維持現行教育、社會福利和衛生的政策不變，服務也不予提升。在這種假設情況下，這三方面的經常開支只按人口變化和價格變動調整。

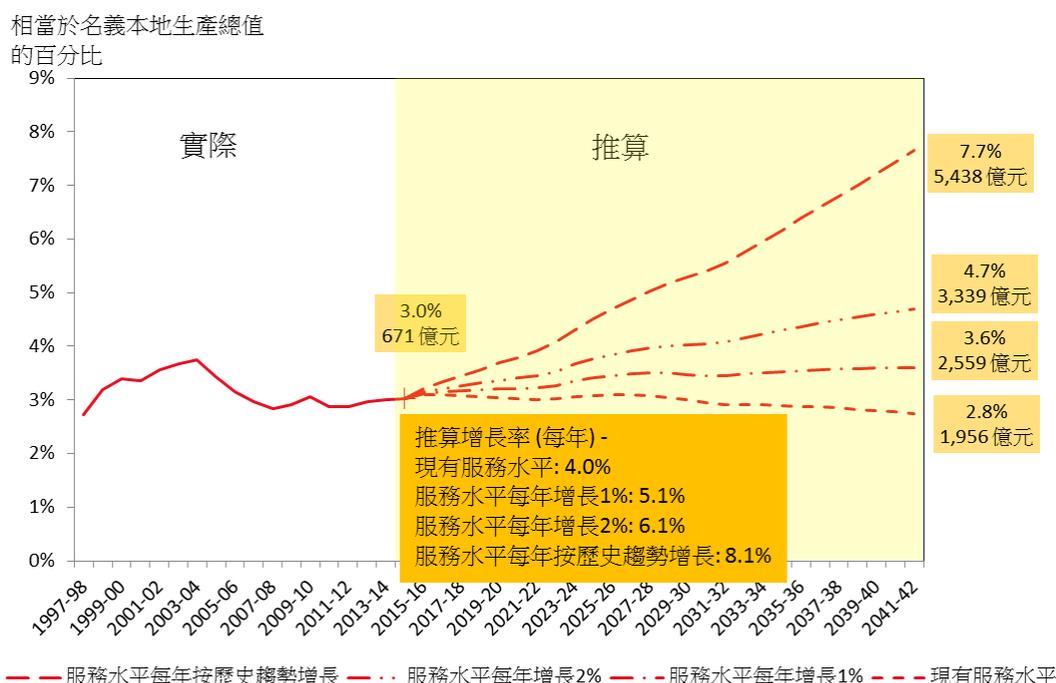
(b) 以上文(a)項所述的假設為基礎，工作小組另擬定了三個服務水平增長的假設情況：

- (i) 服務水平每年增長 1% 的情況，假設教育、社會福利及衛生的經常開支在人口變化及價格變動以外，每年額外增加 1%，以增加及改善服務；
- (ii) 服務水平每年增長 2% 的情況，假設與(i)相同，惟在這三方面的經常開支在人口變化及價格變動以外，每年額外增加 2%，以增加及改善服務；
- (iii) 服務水平每年按歷史趨勢增長的情況，假設教育、社會福利和衛生的經常開支會按過往的增幅趨勢上升，分別按年上升 3.86%、2.8% 和 2.63% (即平均合共每年 3%)。在教育及社會福利方面，工作小組採用一九九七／九八年度以來的增幅趨勢；在衛生方面，則採用二零零七／零八年度以來的增幅趨勢，以剔除二零零三／零四年度沙士疫情爆發所引致的扭曲情況。

教育

29. 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，教育的經常開支會由二零一四/一五年度的 3% 降至二零四一/四二年度的 2.8%，這主要是由於年齡介乎 3 至 21 歲的總人口預期會有所下降。以金額計算，則由 671 億元增加至 1,956 億元，即每年 4.0% 的增長率。
30. 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，教育的經常開支會由二零一四/一五年度的 3% 上升至二零四一/四二年度介乎 3.6% 至 7.7%；以金額計算，則由 671 億元增加至介乎 2,559 億元至 5,438 億元，即每年的增長率介乎 5.1% 至 8.1%，均高於回歸以來教育經常開支每年 3.5% 的平均增長率。

教育經常開支

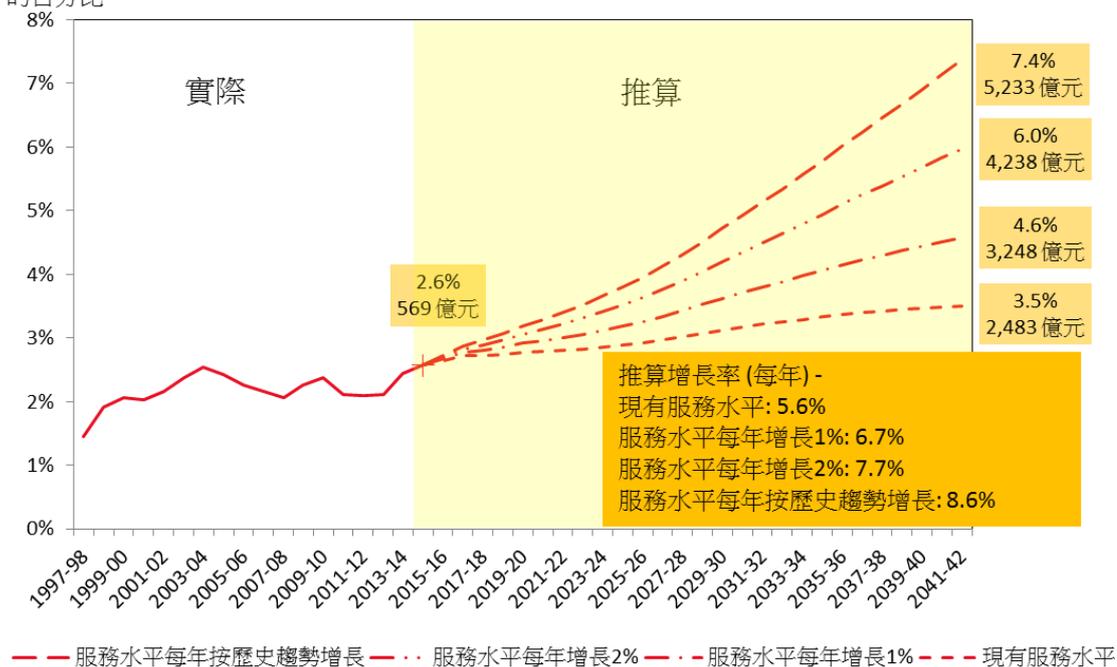


社會福利

31. 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，社會福利的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.6% 增加至二零四一/四二年度的 3.5%；以金額計算，則由 569 億元增加至 2,483 億元，即每年 5.6% 的增長率。
32. 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，社會福利的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.6% 上升至二零四一/四二年度介乎 4.6% 至 7.4%；以金額計算，則由 569 億元增加至介乎 3,248 億元至 5,233 億元，即每年的增長率介乎 6.7% 至 8.6%，高於回歸以來社會福利經常開支每年 6.4% 的平均增長率。

社會福利經常開支

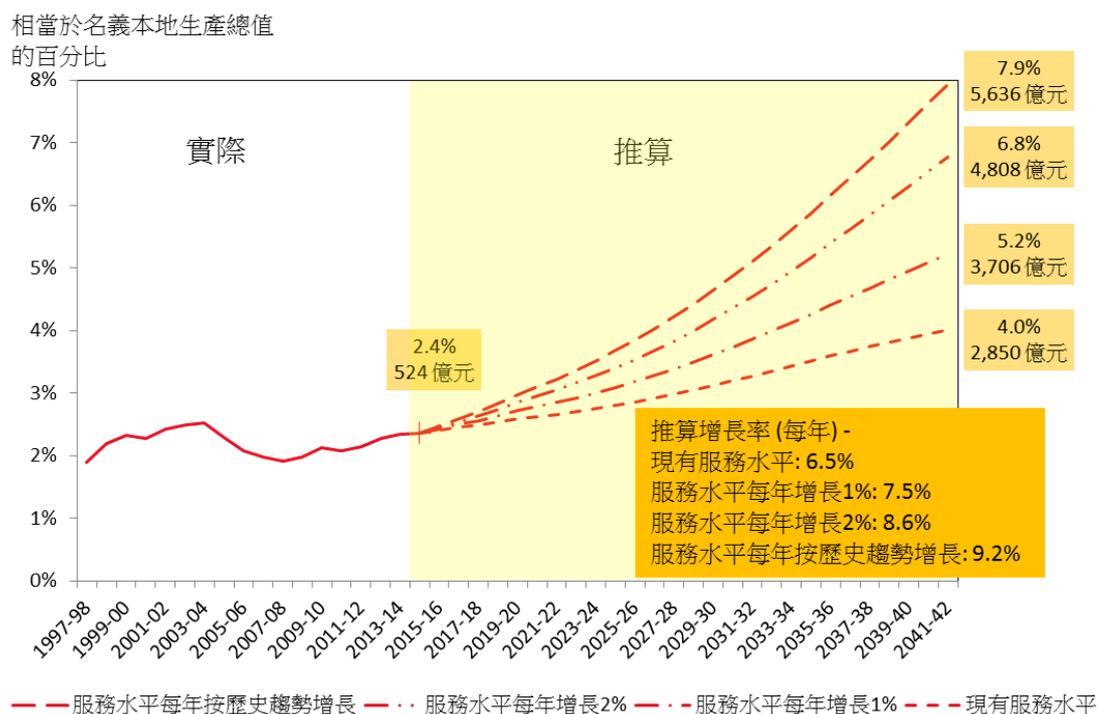
相當於名義本地生產總值的百分比



衛生

33. 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，衛生的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.4%，增加至二零四一/四二年度的 4.0%；以金額計算，則由 524 億元增加至 2,850 億元，即每年 6.5% 的增長率。
34. 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，衛生的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.4% 上升至二零四一/四二年度介乎 5.2% 至 7.9%；以金額計算，則由 524 億元增加至介乎 3,706 億元至 5,636 億元，即每年的增長率介乎 7.5% 至 9.2%，高於回歸以來衛生服務經常開支每年 4.2% 的平均增長率。

衛生經常開支

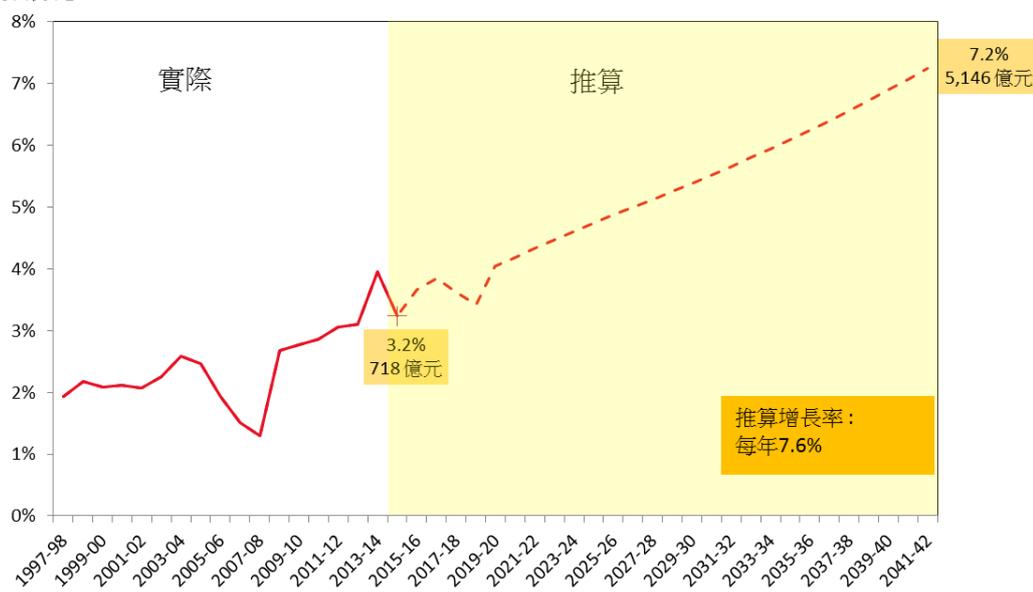


基本工程

35. 基本工程的現金流量需求時有波動。然而，在過去三十多年間(自一九八二／八三年度成立基本工程儲備基金以來至二零一四／一五年度)，基本工程開支的數額平均相當於實質本地生產總值的 3.4%。工作小組假設，在推算期內，基本工程開支會維持在實質本地生產總值 3.4% 的水平。儘管如此，建造價格的升幅往往高於以本地生產總值平減物價指數量度的一般通脹的升幅，而未來情況也假設如此。以名義本地生產總值的百分比計算，基本工程開支預計會由二零一四／一五年度的 3.2% 增加至二零四一／四二年度的 7.2%；以金額計算，則預計會由 718 億元增加至 5,146 億元，即**每年增長 7.6%**，高於回歸以來基本工程開支每年 6.0% 的平均增長率。

基本工程開支

相當於名義本地生產總值的百分比

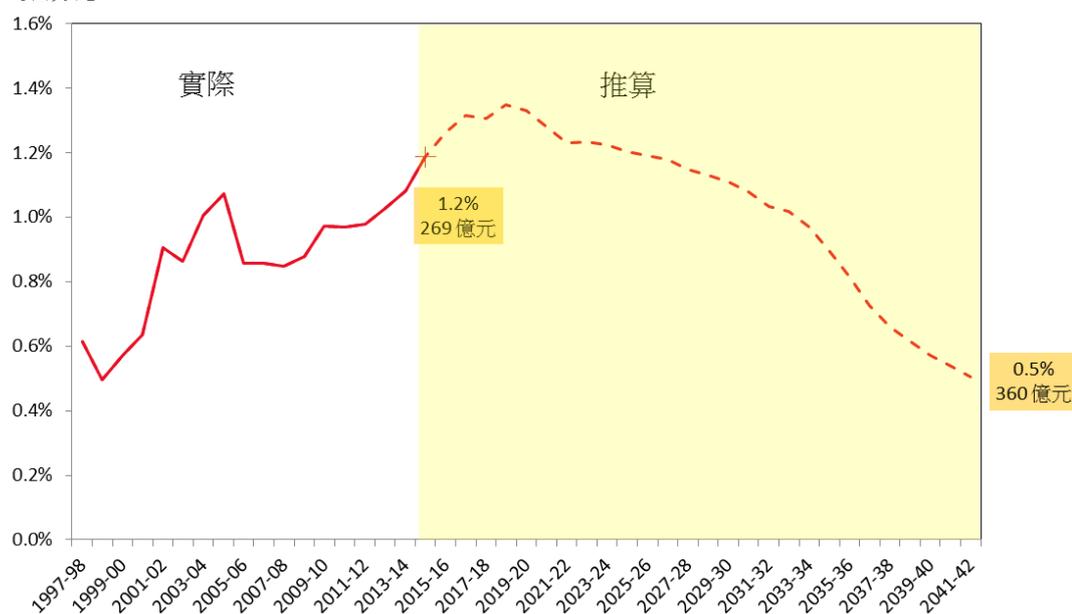


法定退休金負債

36. 根據在二零一三年十月進行的退休金負債額最新精算評估，政府在公務員和司法人員退休金福利方面的開支預計會由二零一四／一五年度度的 269 億元逐步增加，到二零三二／三三年度達至高峯的 509 億元，其間大多數可享退休金人員陸續退休並領取一筆過退休酬金。其後，有關開支預計會逐步減少至二零四一／四二年度的 360 億元。以名義本地生產總值的百分比計算，退休金開支在二零一四／一五年度為 1.2%，在二零四一／四二年度則為 0.5%。

法定退休金開支

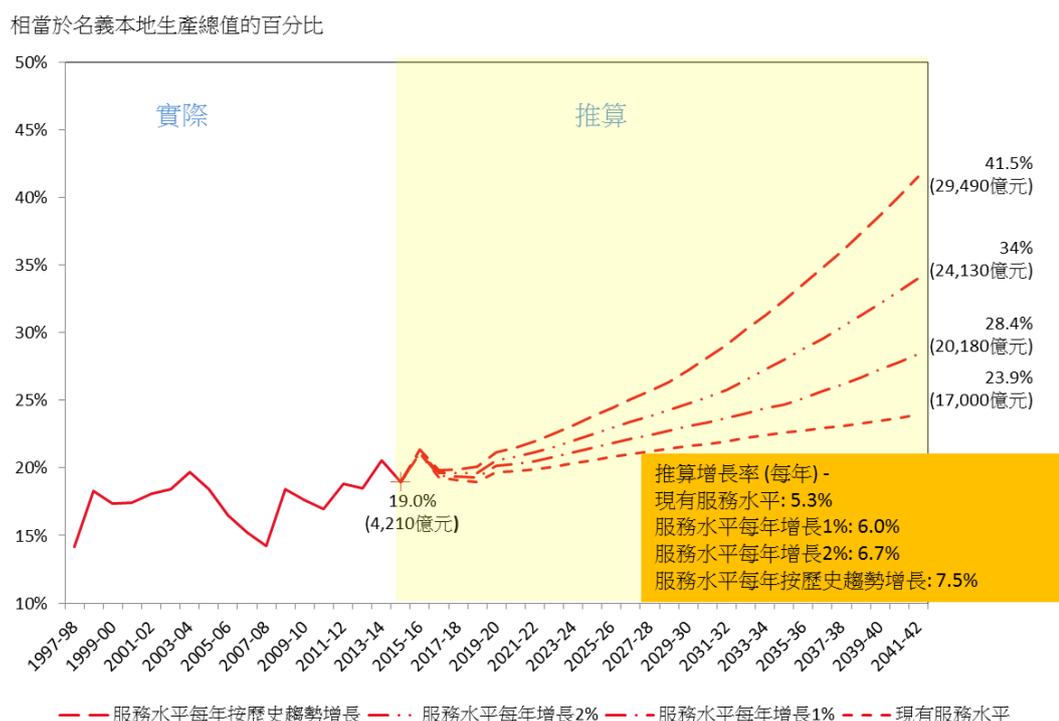
相當於名義本地生產總值的百分比



政府開支總額

37. 考慮到以上的開支推算，以及有關其他經常、非經常及其他非經營開支的推算(假設這些開支佔本地生產總值的比重維持不變)，工作小組推算假設在**基準經濟情境的現有服務水平**情況下，政府開支總額會由二零一四／一五年度佔名義本地生產總值的 19.0% 上升至二零四一／四二年度的 23.9%；以金額計算，則由二零一四／一五年度的 4,210 億元增加至二零四一／四二年度的 17,000 億元，即增加超過三倍。預計政府開支的趨勢增長率為 **5.3%**，高於同期名義本地生產總值每年 4.4% 的趨勢增長預測。
38. 在其他三個不同**服務水平增長**情況下，政府開支總額會由二零一四／一五年度佔名義本地生產總值的 19.0% 上升至二零四一／四二年度介乎 28.4% 至 41.5%；以金額計算，則由二零一四／一五年度的 4,210 億元增加五至六倍至二零四一／四二年度介乎 20,180 億元至 29,490 億元，即每年的增長率介乎 **6.0% 至 7.5%**，既高於回歸以來的平均每年 4.7% 開支增長，亦超越了推算期內，名義本地生產總值平均每年 4.4% 增幅。

整體政府開支總額



39. 在不同宏觀經濟情境及開支假設情況下至二零四一年的開支推算如下：

開支假設情況	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
現有服務水平 - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	17,000 23.9% 5.3%	20,100 22.7% 6.0%	15,440 27.1% 4.9%	13,930 29.3% 4.5%
服務水平 每年增長 1% - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	20,180 28.4% 6.0%	22,580 25.5% 6.4%	18,290 32.1% 5.6%	16,460 34.6% 5.2%
服務水平 每年增長 2% - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	24,130 34.0% 6.7%	26,600 30.1% 7.1%	21,860 38.4% 6.3%	19,650 41.3% 5.9%
服務水平 每年按歷史趨勢增長 - 億元 - 相當於名義本地 生產總值的百分比 - 平均每年增長	29,490 41.5% 7.5%	32,530 36.8% 7.9%	26,700 46.9% 7.1%	23,980 50.4% 6.7%

面對結構性赤字

40. 工作小組整合了收支推算數字，以推斷香港在不同假設情況下的整體財政前景，預計本地生產總值、政府收入和開支的年率化趨勢增長率如下：

	預計趨勢增長 [基準經濟情境的 現有服務水平情況下]	近年趨勢增長	
	二零一四／一五至 二零四一／四二年度	一九九七／九八至 二零一四／一五年度	二零零九／一零至 二零一四／一五年度
實質本地 生產總值	2.8%	3.4%	3.9%
名義本地 生產總值	4.4%	2.9%	6.0%
政府收入	4.5%	2.5%	6.2%
政府開支	5.3%	4.7%	7.5%

41. 儘管香港目前的公共財政狀況穩健，但在基準經濟情境的現有服務水平情況下，即使教育、社會福利及衛生方面的服務維持在現有水平，而開支只按價格變動及人口變化增長，香港仍會在二零二九／二零三零年(即 15 年內)出現結構性赤字。而在各個不同服務水平增長情況下，結構性赤字現象可能會更早(於十年內)出現。

42. 除非政府能及時、果斷及有效地着手處理問題，否則本港的公共財政狀況會在現有服務水平情況下逐步轉差，且在服務水平增長情況下會惡化得更快，經歷以下階段：

- (a) **尚有盈餘期**—未來一段時間，政府的收入預計仍會超越開支，而政府仍有能力增加財政儲備。這段期間前景看好，或會產生社會安穩無憂的假象，但實情並非如此；
- (b) **耗用儲備期**—若政府的開支增長持續地超越收入增長，結構性赤字會於未來十年或二十年內出現，政府因而須動用財政儲備彌補不敷之數，視乎開支的實際增長情況，這階段可維持約七至十二年；以及
- (c) **借貸渡日期**—財政儲備耗盡後，政府或須借貸以應付左支右絀的情況，視乎開支的實際增長情況，負債可迅速上升。

財政展望：在基準經濟情境的現有服務水平情況下

相當於名義本地生產總值的百分比



財政展望：在基準經濟情境的服務水平增長情況下

服務水平每年增長 1%

相當於名義本地生產總值的百分比



服務水平每年增長 2%

相當於名義本地生產總值的百分比



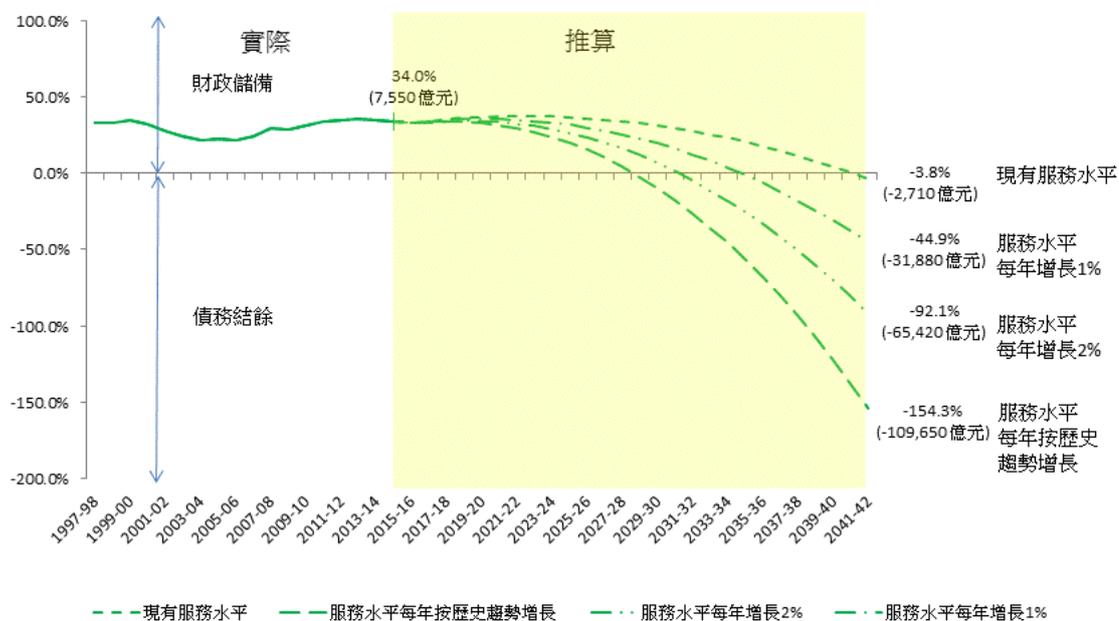
服務水平每年按歷史趨勢增長

相當於名義本地生產總值的百分比



根據基準經濟情境推算的財政儲備／債務結餘

相當於名義本地生產總值的百分比



43. **結構性赤字幅度可以相當嚴重。**除了在較高經濟增長情境並維持現有服務水平情況外，結構性赤字問題均會在其他假設情況下，於十年或二十年內顯現。以名義本地生產總值計算，預計二零四一/四二年度的赤字將會介乎於在基準經濟增長情境的現有服務水平情況下的4.1%至衝擊情境的服務水平增長情況下的介乎 14.8%至30.6%。在結構性赤字問題出現後，財政儲備在大約十年內便會耗盡。
44. 若要避免出現結構性赤字，在現有服務水平情況下，實質本地生產總值增長率須達至每年 3.1%；在服務水平增長情況下，經濟趨勢增長率更須達至每年 3.6%、4.4%或 5.4%，而並非工作小組在基準經濟情境下所假設的每年 2.8%。由於香港已由七、八十年代的高速增長階段發展至一個成熟經濟體，加上預計在人口老化及現行人口政策下，勞動人口由二零一八年便會開始萎縮，在現行政策下，經濟的趨勢增長率難以大幅高於3%。這是一個清晰的警示，我們需要認真面對。
45. 工作小組已盡量避免高估開支預測。上文所述情況並未**有計及房屋委員會在面對龐大財政壓力下而可能需要政府提供部份財政支援。**房屋委員會(房委會)即使只履行二零一三年的承諾，每年平均提供 20 000 個租住公屋(公屋)單位和 5 000 個居者有其屋(居屋)單位，預計也會由二零一九/二零年度開始出現經費短缺；到了二零四一/四二年度，累計經費短缺數額可能高達**4,900 億元**(假設公屋租金每兩年可調高 5%)或**1,300 億元**(假設公屋租金每兩年可調高 10%)。假設房委會所欠缺的經費全數需由政府承擔，則根據基準經濟情境的現有服務水平情況下，將涉及的相關額外財政資源，相當於名義本地生產總值介乎 0.3 至 1.5 百分點，而結構性赤字及財政儲備耗盡的時間或會提早三年出現。

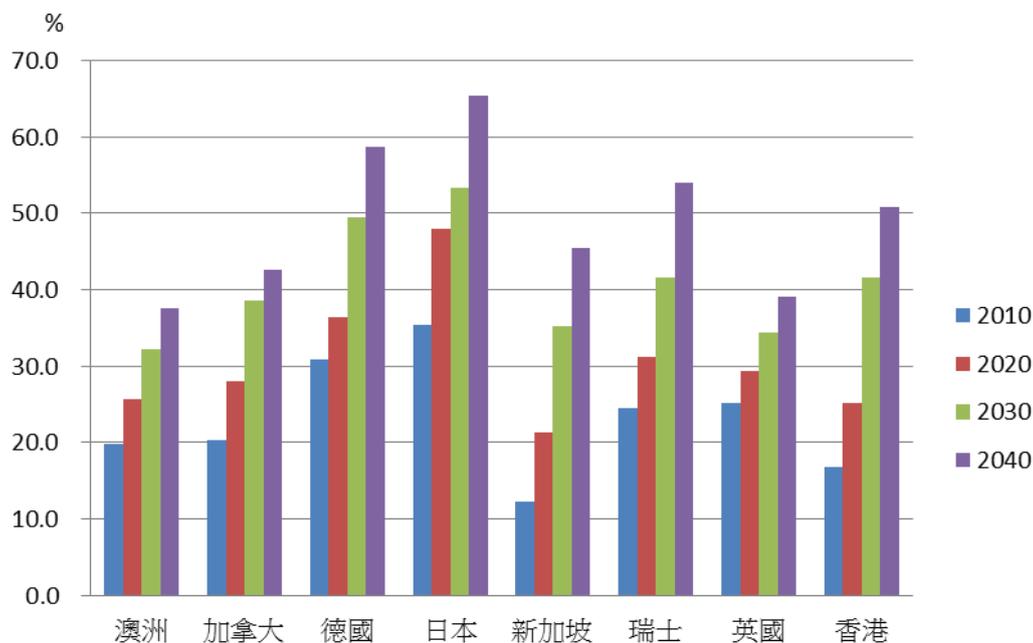
46. 此外，有關推算尚未計及各項正在進行諮詢或檢討的政策措施(包括關乎幼稚園教育、醫療保障計劃(除在二零一五／一六年度之五百億元撥備以外)等措施)對財政可能造成的影響。
47. 長期推算並非按年預測，必然存有局限，但工作小組會把分析數據公開，提高公共財政的透明度，好讓各界更了解公共財政未來的挑戰。報告內所述根據不同經濟情境和假設情況作出的推算，已上載到財經事務及庫務局庫務科的網頁。工作小組認為即使長期推算有其固有局限，這不應妨礙公眾認清今後將出現的財政問題。

其他經濟體採取的財政措施

48. 工作小組選取了澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、瑞士和英國七個經濟體，研究他們為鞏固財政狀況而採取的預算措施。工作小組又參考了國際貨幣基金組織和經濟合作及發展組織出版的研究資料和預算詳情。

49. 一如下圖所示，所選經濟體均面對人口老化，對它們的財政制度構成壓力：

七個所選經濟體及香港的老年撫養比率推算數字



資料來源: 其他經濟體- 聯合國的人口推算數字(Probabilistic Population Projections)
新加坡- 新加坡統計局

50. 面對財政問題，上述經濟體大都多管齊下，以確保財政可持續性。這些措施包括：推出儲蓄計劃、執行或收緊財政紀律、控制開支、檢討營運效率、限制債務水平、保持收入基礎，以及提高稅率等。

建議的財政措施

51. 為了應付香港公共財政的長遠需要，工作小組已定出相關財政措施，並詳加分析。要解決預期的結構性赤字問題或減輕問題的嚴重性，政府除了要繼續推動本港經濟增長外，關鍵在於控制政府開支的增長，以及保障收入。為此，工作小組提出以下建議：

- (a) 控制開支增長；
- (b) 保持、穩定和擴闊收入基礎；
- (c) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃；
- (d) 經營帳目與非經營帳目分開處理，並力求兩者均達到收支平衡；
- (e) 釐清財政儲備的涵蓋範圍；
- (f) 加強政府資產管理；以及
- (g) 維持房屋委員會財政穩健。

要有效預防或延後結構性赤字問題，我們須及時擬訂和推行多管齊下的措施。上述建議並行不悖，互不抵觸，但沒有任何單一建議足以解決問題。

(A) 控制開支增長

52. 工作小組認為須控制整體政府開支的增長，使之不超越預測的名義本地生產總值增長率，以及把公共開支維持在本地生產總值的20%或相若水平。具體而言，政府開支的按年增長率須遠低於近年增幅。這意味着政府或須透過削減現有服務，以及在同一或不同政策範疇內的開支採取互相抵銷的做法，此消彼長，促使政府開支的實質增幅減慢或變為負增長。凡涉及逾1億元經常開支的重要措施，應評估財政可持續性。公務人員體系應維持精簡高效。開支較大的政策局／部門和受資助機構應全面檢討開支情況。整個政府應不時厲行節約、重整工序和重訂優次緩急。政府也應對基本工程計劃加以管理和調節，使之與名義本地生產總值的增長更趨一致。

(B) 保持、穩定和擴闊收入基礎

53. 在收入方面，工作小組建議，政府的首要工作是保持、穩定和擴闊收入基礎。具體來說，政府須避免過分倚賴直接稅收、厲行稅務法規，以及嚴守“收回成本”、“用者自付”和“污染者自付”等原則。此外，政府應優化稅制，以確保稅收結構既切合本港的長遠需要，又能應付長久財政壓力。

(C) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃

54. 工作小組建議盡快設立儲蓄計劃，方法是“凍結”土地基金，把它轉化為一個概念性的“未來基金”，而該“未來基金”不應列為財政儲備的一部分。除首筆撥款及土地基金的投資回報外，政府須考慮如何在有盈餘的時候向未來基金注資，以及在什麼情況下才會從基金提取款項。工作小組認為，政府有需要就未來基金的確實運作模式諮詢相關各方。

(D) 經營帳目與非經營帳目分開處理，並力求達到收支平衡

55. 工作小組建議：

- (a) 經營開支不應超過經營收入的 90%。經營帳目的盈餘可用以彌補非經營帳目不足之數，也可留作儲備之用，而無須即時動用；以及
- (b) 非經營帳目(主要用以支付基本工程開支)應與經營帳目分開處理，力求有關開支不應多於非經營收入(主要是批地的收入)。非經營帳目的盈餘通常屬一次過性質，例如來自賣地收入，因此不應用來為經營帳目下的經常措施提供經費。政府可考慮透過借貸融資來彌補非經營帳目個別項目或短期的不足之數，但借貸成本不應高於財政儲備原可賺取的收益，而政府的債務水平也不可超過本地生產總值的 5%。這個建議上限只適用於為非經營帳目的個別項目或短期需要而進行的借貸融資。

(E) 釐清財政儲備的涵蓋範圍

56. 截至二零一四年三月底，本港的財政儲備估計達 7,459 億元，當中只有存於政府一般收入帳目內的部分(約 3,940 億元)用以應付政府所需的日常流動資金。土地基金的結餘款項(約 2,200 億元)未獲授權使用；而多個經立法會決議成立的基金(例如基本工程儲備基金、創新及科技基金、貸款基金和獎券基金)，結餘款項(約 1,320 億元)均有指定的用途。工作小組建議向公眾釐清和解釋箇中情況。

(F) 加強政府資產管理

57. 工作小組建議，政府應更加積極主動地管理其資產投資組合，例如把合適的資產變賣或證券化，並利用財政回報紓緩未來數十年的財政壓力。工作小組也建議，政府應確保各政府企業的管理和營運既具效率，又符合成本效益。

(G) 維持房屋委員會財政穩健

58. 工作小組建議政府與房委會磋商，以期減輕政府的長遠財政壓力。工作小組認為，政府應與房委會檢討房委會的業務模式，以確保符合法定要求，經常帳目收支保持平衡。

規劃未來

59. 香港未來要面對更大的考驗，政府和市民都必須正視這些考驗對財政可持續性造成的壓力，以認真負責的態度來應對。工作小組認為有需要收緊財政紀律。這並不表示擱置所有理應推行的新措施，因為經濟仍會持續增長，儘管步伐減慢。不過，我們委實要認真考慮長遠負擔能力的問題，為需要節省開支作抵銷而做好準備。各方務須齊心協力，才能保持政府收入穩定、盡量擴闊收入基礎，以及維護收回成本的原則。政府必須未雨綢繆，積穀防饑，也須妥善處理公眾的期望。
60. 工作小組理解，結構性赤字問題巨大，單憑政府一方之力難以解決。因此，政府為未來籌劃對策時，有需要考慮與私營機構合作，一如雙方在基本工程項目和醫療改革方面的合作。
61. 工作小組不想把香港的財政前景描繪得過於黯淡，但無可否認，政府開支增長的步伐，不能持續高於經濟及收入的增長。香港既為成熟經濟體，舉措便應恰如其分。政府和市民都要認清問題存在，知所變通。只要政府正視問題，及早控制開支增幅，使之與政府收入和本港經濟增長再趨一致，公共財政的結構性問題應可減輕，結構性赤字也可延遲出現，工作小組對此持樂觀態度。財政整固對維持本港的長期穩定、競爭力和香港作為國際金融中心的信用評級大有助益。

引言

1. 社會普遍認同，香港財政穩健，而政府也應增加開支，以滿足市民的訴求。社會也普遍認同香港人口老化，生產力會因而下降，影響經濟增長。然而，不是人人會理解，為何政府要關注長遠公共財政是否穩健；財政問題若然存在，可以有多嚴重；以及政府有何良策，減輕納稅人在未來十年、二十年的負擔。香港的財政儲備接近7,500億元，加上背靠內地的龐大腹地，機遇處處，長遠而言，難道我們真的會面對財政問題嗎？
2. 財政司司長在二零一三／一四年度《預算案演辭》公布，並在二零一三年六月委任長遠財政計劃工作小組，負責研究如何在公共財政上為人口老化及政府其他長遠的財政承擔作更周全的規劃。具體而言，工作小組的職責如下：
 - (a) 因應預測的人口趨勢、經濟增長及現行政策下的其他重大財政承擔，檢視政府至二零四一年左右的長遠財政狀況推算；
 - (b) 檢視其他經濟體為應付公共財政長遠挑戰而採取的措施；以及
 - (c) 訂定符合《基本法》第一百零七及一百零八條的方案，詳加分析，以應付香港公共財政的長遠需要。工作小組的成員名單載於附件 A。
3. 在第一章，工作小組首先審視香港公共財政的現況及未來的挑戰。接着，工作小組研究根據不同的開支情況(人口變化及服務提升程度為主要變數)，以及不同的經濟增長和價格情境(一如第二章所述，設定基準情境，輔以有關較高情境、較低情境及衝擊情境的敏感度分析)作出的推算。這些推算有助我們認清在未來十年、二十年可能出現的財政問題，了解問題的性質和嚴重程度。

4. 根據推算，政府若不斷增加開支，而速度較政府收入的增加或經濟增長為快，公共財政的可持續性便不能維持。而即使假設現有政策在整個預測期(至二零四一／四二年度)內維持不變，只考慮人口變化和價格變動的影響，預計在十五年左右將會出現結構性財政問題。在其他三個假設情況下，即假設政府的教育、社會福利及衛生服務每年增長 1 個百分點、2 個百分點或至跟隨歷史趨勢的大約 3 個百分點增長，則不論是根據基準情境還是任何敏感度分析，香港在未來十年或二十年內便會出現結構性赤字。財政儲備在其後十年左右也可能會耗盡。
5. 工作小組盡量避免高估開支或低估收入推算，亦不想以長期推算的固有局限為藉口，使公眾無法認清問題所在。第三及第四章分別載述開支和收入推算。第五章則整合這些推算，概述本港公共財政的前景。
6. 世界上很多國家都面對人口老化。一些政府高瞻遠矚，及早籌謀，採取行動來應付所知的種種財政挑戰，有少可供借鏡之處。在各項對策之中，採取補救措施以恢復財政預算平衡、嚴加限制開支、實施“遏抑債務”安排等，也頗為常見。澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、瑞士及英國政府都為應付人口老化及財政壓力問題各出其謀，工作小組研究過這些國家的措施，詳細分析載於第六章。
7. 工作小組須因應所推算的財政壓力情況，並借鑑其他經濟體的經驗，訂定應對方案，加以分析，然後向財政司司長提供意見。這項工作最具挑戰性，卻又饒有意義。工作小組深信，政府必須採取果斷行動，控制整體政府開支的增長；也要保持、穩定和擴闊收入基礎；以及切勿把短期或周期性額外收益用於資助新的經常性措施。政府和社會的短期與長期需要如何兩相兼顧，有需要重新平衡。為此，政府應未雨綢繆，早作部署，設立儲蓄計劃。工作小組的建議載於第七章。

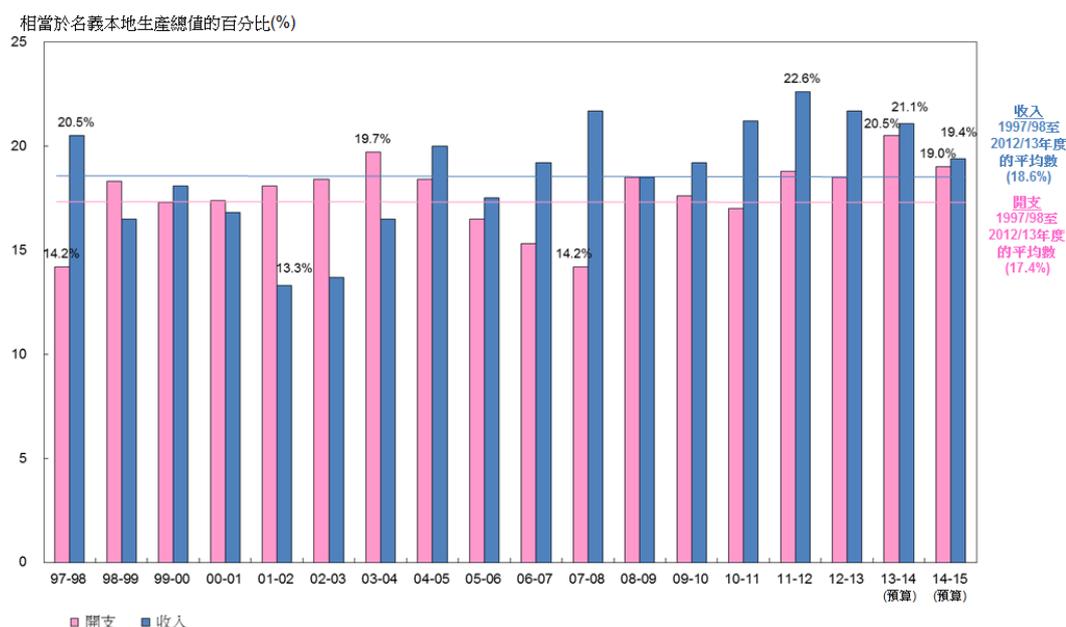
第一章 — 公共財政現況

概覽

1.1 香港目前的公共財政狀況穩健。自一九九七／九八年度以來—

- (a) 政府按照《基本法》第一百零七條的規定，堅守“量入為出的原則”。一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，政府開支平均相當於本地生產總值的 17.4%¹，政府收入則平均相當於本地生產總值的 18.6%²(圖 1.1)；

圖 1.1 — 自一九九七／九八年度以來的政府收入和開支

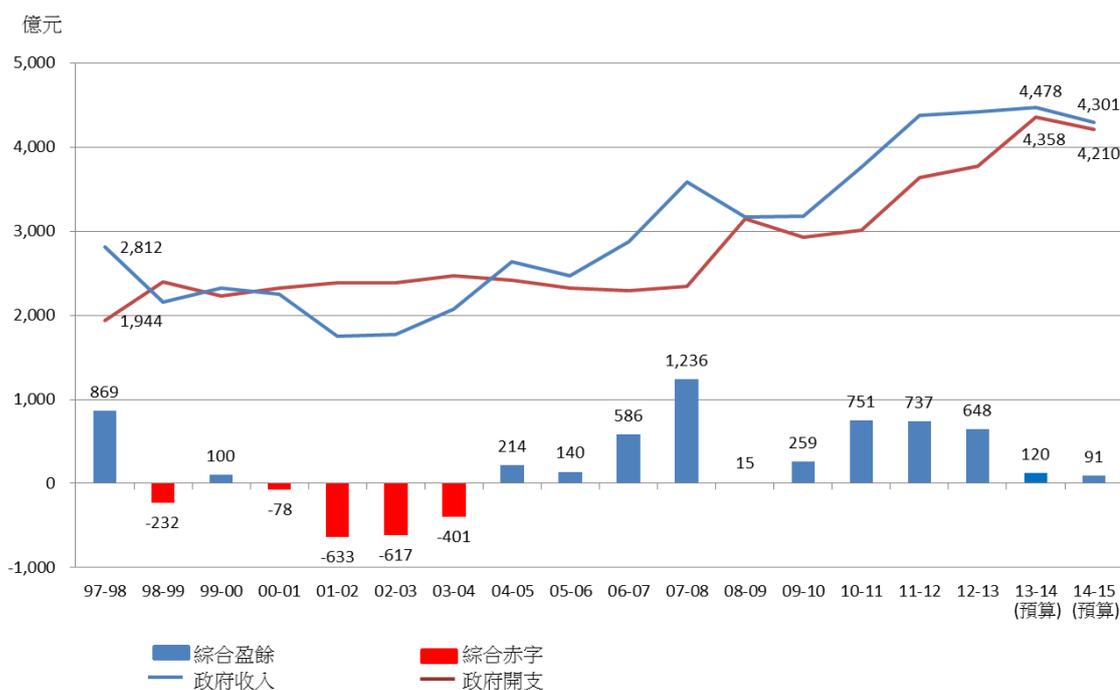


¹ 若計及房屋委員會和營運基金的開支，公共開支平均相當於本地生產總值的 19.3%。除非另有註明，否則本報告論述的只是政府開支，而政府開支包括於二零零六／零七、二零零八／零九及二零零九／一零年度償還政府債券及票據的款項。

² 包括於二零零四／零五年度發行政府債券及票據所得的款項。

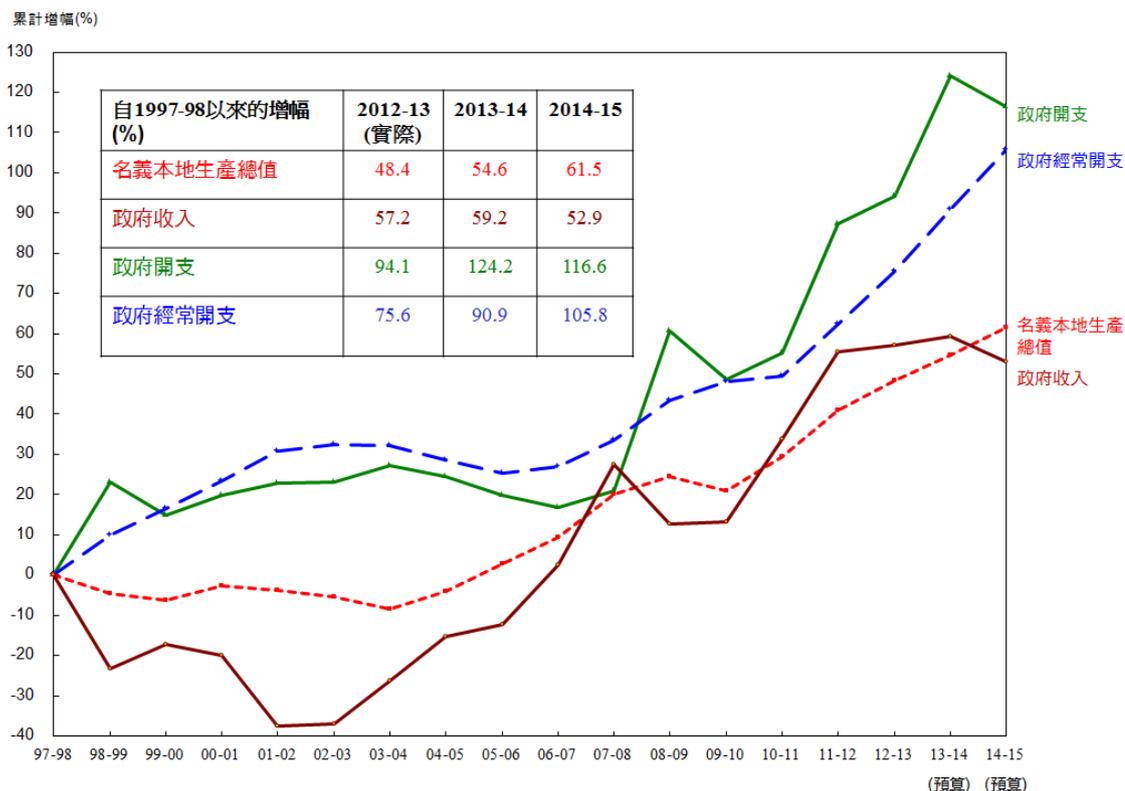
(b) 政府在一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，有 11 個年度錄得財政盈餘及 5 個年度錄得赤字(圖 1.2)。這同樣符合《基本法》第一百零七條的規定，即香港特別行政區須“力求收支平衡，避免赤字”；以及

圖 1.2 — 自一九九七／九八年度以來的財政狀況摘要



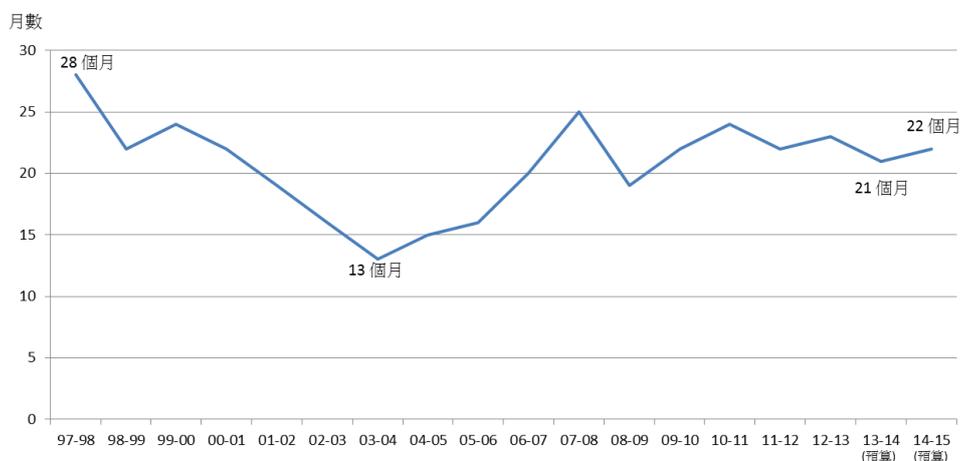
(c) 截至二零一二／一三年度，政府開支累計增長 94.1%，同期的政府收入和本地生產總值分別增加 57.2% 和 48.4% (圖 1.3)。政府深明必須恪守《基本法》第一百零七條的規定，即香港特別行政區的財政預算必須“與本地生產總值的增長率相適應”，所以今後會繼續密切監察政府開支的增長率。

圖 1.3 — 自一九九七／九八年度以來的增長



1.2 截至二零一三／一四年度末，本港的財政儲備預計達 7,459 億元。雖然按金額計算尚屬可觀，但儲備只相當於約 21 個月的政府開支，與二零零三／零四年度末相當於 13 個月政府開支的低位，以及一九九七／九八年度末相當於 28 個月政府開支的高位比較，剛好大致居中。

圖 1.4 — 財政儲備相當於政府開支的月數



1.3 財政儲備包括政府各個帳目下的所有現金結餘，用途如下：應付各局／部門和受資助機構的日常現金需求；在經濟逆轉時發揮緩衝作用；賺取投資回報；協助穩定港元；以及有助政府應付較長遠的財政承擔。

1.4 自二零零四／零五年度以來，政府連續多年錄得財政盈餘，財政儲備達至約 7,500 億元的水平。這是否意味着，儘管政府近年的開支增長率高於收入增長率，但也不必杞人憂天？鑑於現時社會各界都有許多殷切的需求，政府是否只須考慮短期的迫切需要，然後才處理中、長期的關注事項？

1.5 工作小組認為在解決迫切問題的同時，也須更著意顧及較長遠的負擔能力和財政可持續性。從以下指標可見，我們有需要保持警覺、審慎理財：

(a) **社會迅速老化**。這種趨勢會令政府開支承受壓力，並影響經濟及政府收入增長。65 歲或以上長者人數佔總人口的比例，預計會由二零一二年的 13.7% 上升至二零四一年的 30.2%。同期，本港 15 至 64 歲工作人口佔總人口的比例，會由 74.9% 下降至 60.8%。換句話說，到了二零四一年，每兩名適齡工作人士要供養一名長者，而不再像現時那樣，每五名適齡工作人士供養一名長者。要處理人口變化所帶來的問題，需要龐大的投資和財政承擔。與此同時，勞動人口萎縮也會影響經濟增長的潛力，未來多年的收入增長也會因而放緩。

- (b) 政府近年的開支增長率高於收入增長率。一九九七／九八至二零一二／一三年度期間，政府開支累計增長 94.1%，但同期的政府收入卻只增長 57.2%。
- (c) 政府開支缺乏彈性。政府經常開支當中，超過 10% 用於發放社會保障金，另有 60% 是政府 (30%) 和受資助機構 (30%) 的個人薪酬和相關開支。這些開支難以減省。二零零零年代初期經濟逆轉的經歷清楚顯示，要控制政府開支增長，工作非常艱巨，而且須採取強力措施，例如實施自願退休計劃以縮減政府人手、連續數年調低薪酬、削減資助額，以及在政府內部全面推行財政緊縮措施等。
- (d) 政府收入基礎狹窄，而且容易波動。如圖 1.3 所示，政府收入隨經濟起伏而變化，在經濟逆轉時可能跌至極低位，在經濟蓬勃時則可能升至極高點。此外，我們的收入來源並不多元化，政府日益倚賴利得稅、薪俸稅和地價收入來應付開支。
- (e) 財政儲備耗盡的日子或會來得比想像中更早。由一九九八／九九年度起計的六個年度，我們耗用了約 2,000 億元財政儲備。我們現時有一系列已知的承擔，各項基本工程尚未支付的承擔額達 3,400 億元，法定退休金負債高達 7,000 億元，保證債項則達 800 億元。在決定推出任何新的經常措施之前，政府和社會都顯然要考慮長遠的負擔能力。如何善用財政儲備，是值得深思的問題。我們必須及早採取務實措施，進行財政整固程序，以期為下一代建設穩健持續的財政制度。

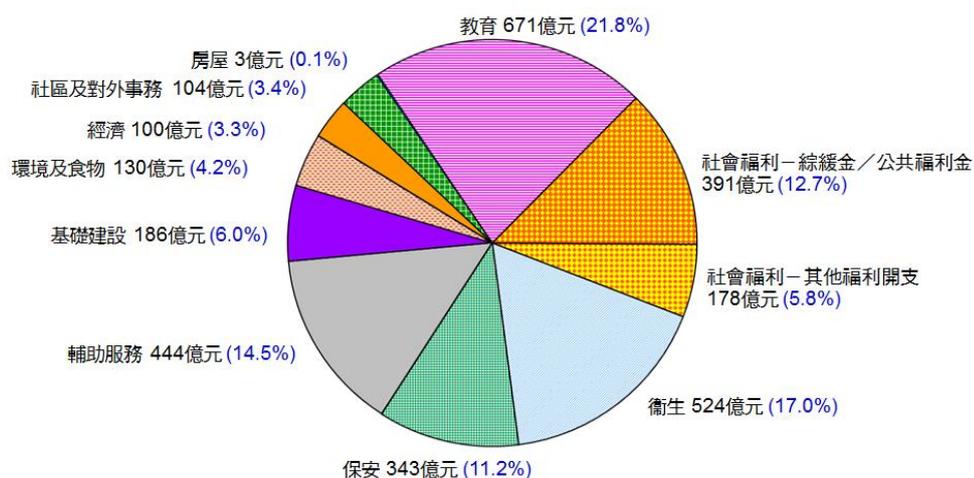
1.6 下文詳細分析政府的開支、收入和財政結餘現狀，以及未來的挑戰。

政府開支

經常開支

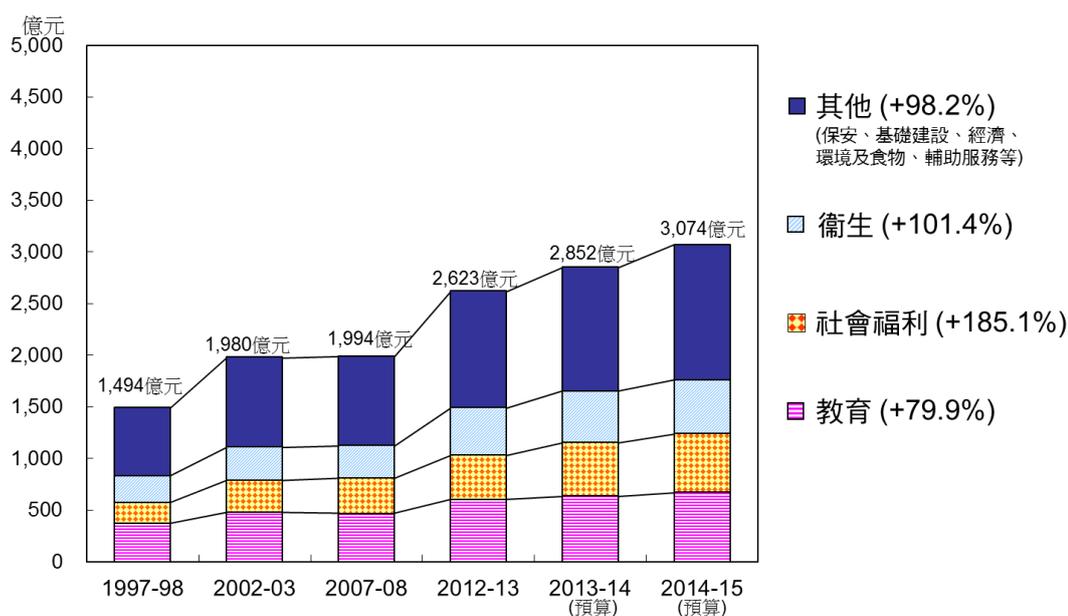
- 1.7 二零一四／一五年度政府開支總額預計為 4,210 億元(包括償還 98 億元債券及票據)，其中政府經常開支約佔 73% (3,074 億元)，分項數字如下—

圖 1.5 — 二零一四／一五年度的預算經常開支
(3,074 億元)



- 1.8 教育、社會福利、衛生是最主要的政策組別，三者合共佔政府經常開支總額約 60%。
- 1.9 根據二零一四／一五年度的原來預算，政府經常開支將會是一九九七／九八年度の開支的兩倍。如圖 1.6 所示，預計社會福利經常開支自一九九七／九八年度以來的累計增幅會超過 180%、衛生經常開支的累計增幅會超過 100%，而教育經常開支的累計增幅則為約 80%。

圖 1.6 — 自一九九七／九八年度以來經常開支的增長



挑戰

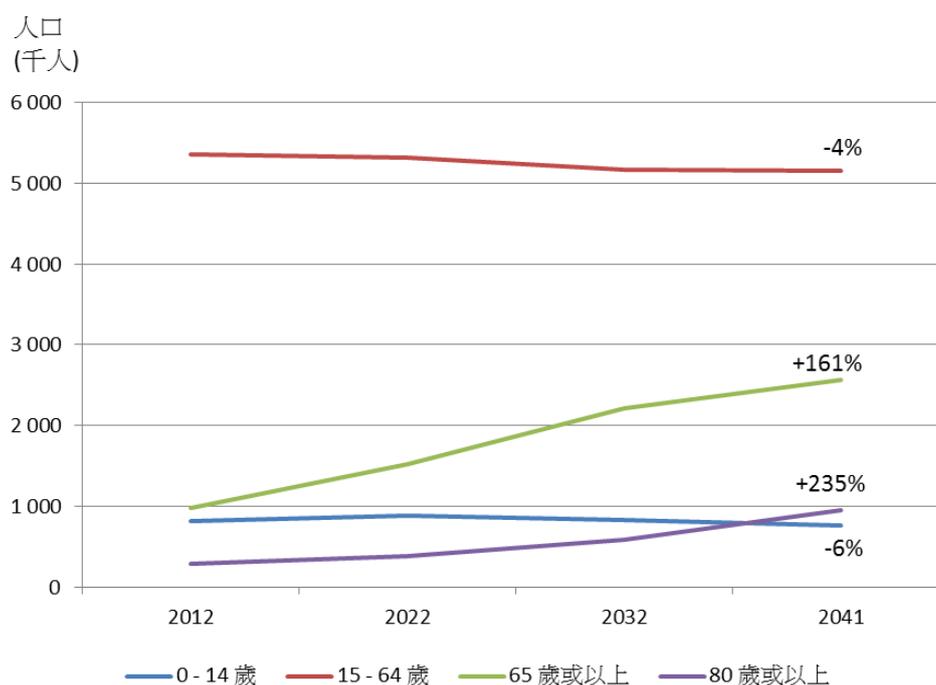
1.10 儘管政府開支正急速增長，但仍會有愈來愈大的壓力，要求政府投放更多資源來改善公共服務，以滿足市民日益提升的期望。以現時可用的資源，要滿足市民的期望並不容易。

1.11 與此同時，面對人口老化問題，我們不能忽視衛生和社會福利開支所帶來的較長遠財政壓力。

1.12 在二零一二至二零四一年間—

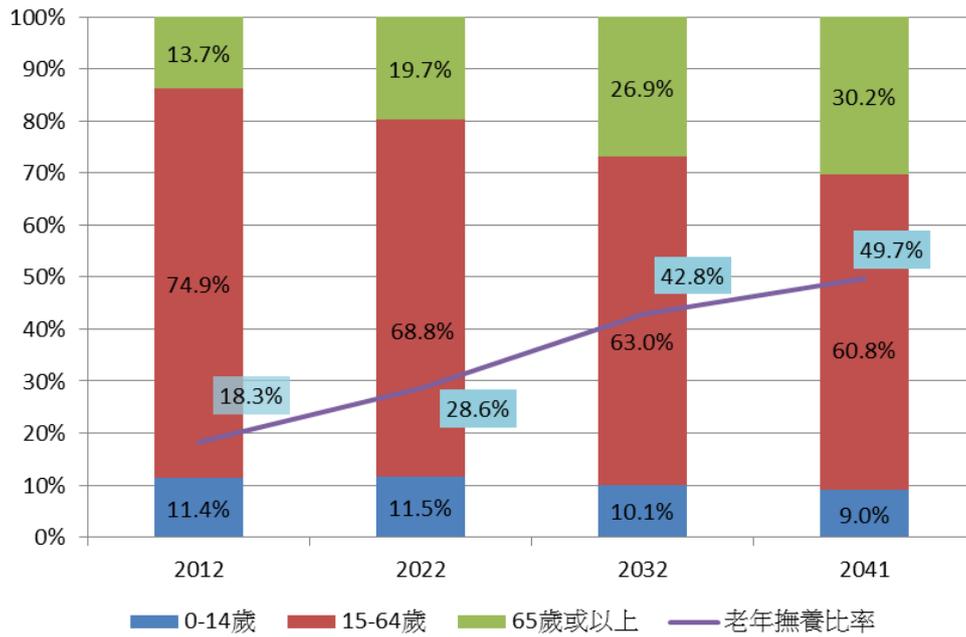
(a) 香港的總人口預計會由 710 萬人增加至 850 萬人，增幅約為 19%；

圖 1.7 — 按年齡組別劃分的人口變化情況



- (b) 65 歲或以上年齡組別的人口預計會增加 1.6 倍，即由佔總人口 13.7% (98 萬人) 增至佔 30.2% (256 萬人)。在這個年齡組別中，80 歲或以上的人口預計會增加 2.3 倍，由佔總人口 4% (286 000 人) 增至佔 11.3% (957 000 人)；
- (c) 15 至 64 歲年齡組別的人口預計會減少 4%，由佔總人口 74.9% 減至佔 60.8%；
- (d) 0 至 14 歲年齡組別的人口預計會減少 6%，由佔總人口的 11.4% 減至佔 9%；
- (e) 年齡中位數預計會由 42.8 歲提高至 51.8 歲；以及
- (f) 男性的壽命預計會由 80.7 歲延長至 84.4 歲，而女性則由 86.4 歲延長至 90.8 歲。

圖 1.8 — 不同年齡組別佔總人口的比例和老年撫養比率



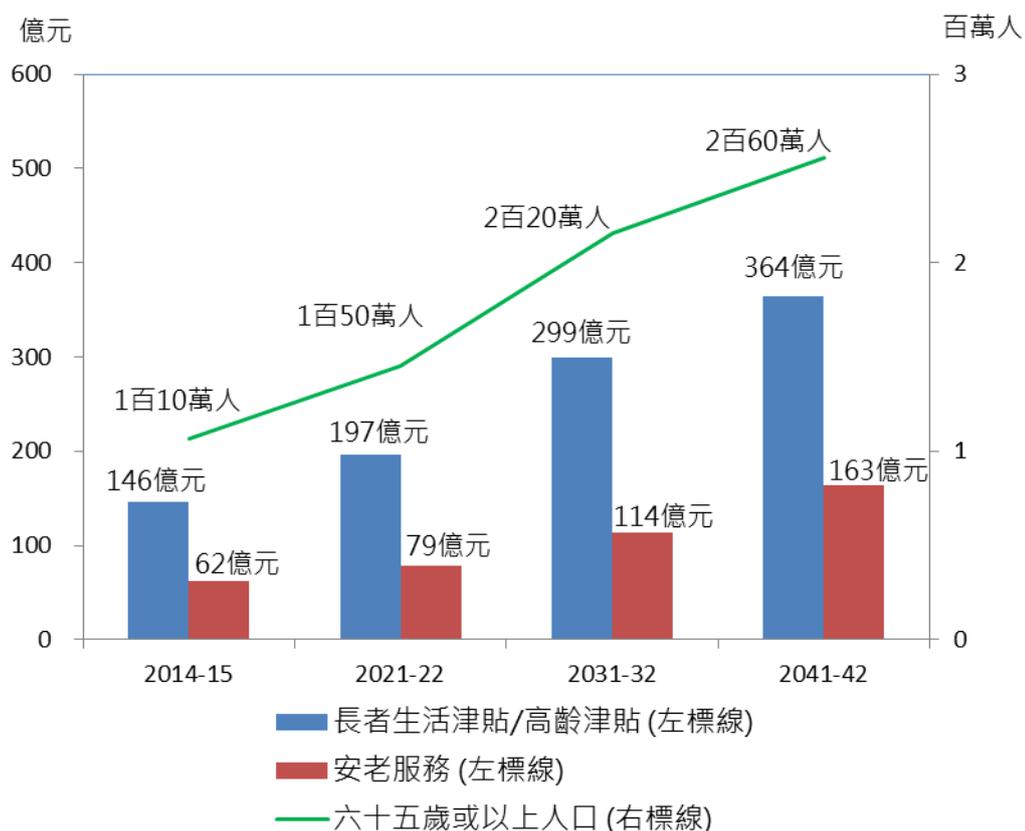
1.13 隨着人口老化，勞動人口料會出現萎縮，長遠而言有可能影響甚或拖慢經濟增長，可預留用以提供新增服務或改善服務的資源也自然會受到限制。

1.14 與此同時，即使假設沒有通脹，也沒有服務水平增長，人口不斷膨脹和老化，也會對社會福利和衛生服務開支造成壓力。舉例來說，在二零一四／一五至二零四一／四二年度期間—

(a) 長者生活津貼和高齡津貼的開支會由每年 146 億元增加至 364 億元，增幅達 1.5 倍；

(b) 安老服務的開支會由每年 62 億元增加至 163 億元，增幅達 1.6 倍；

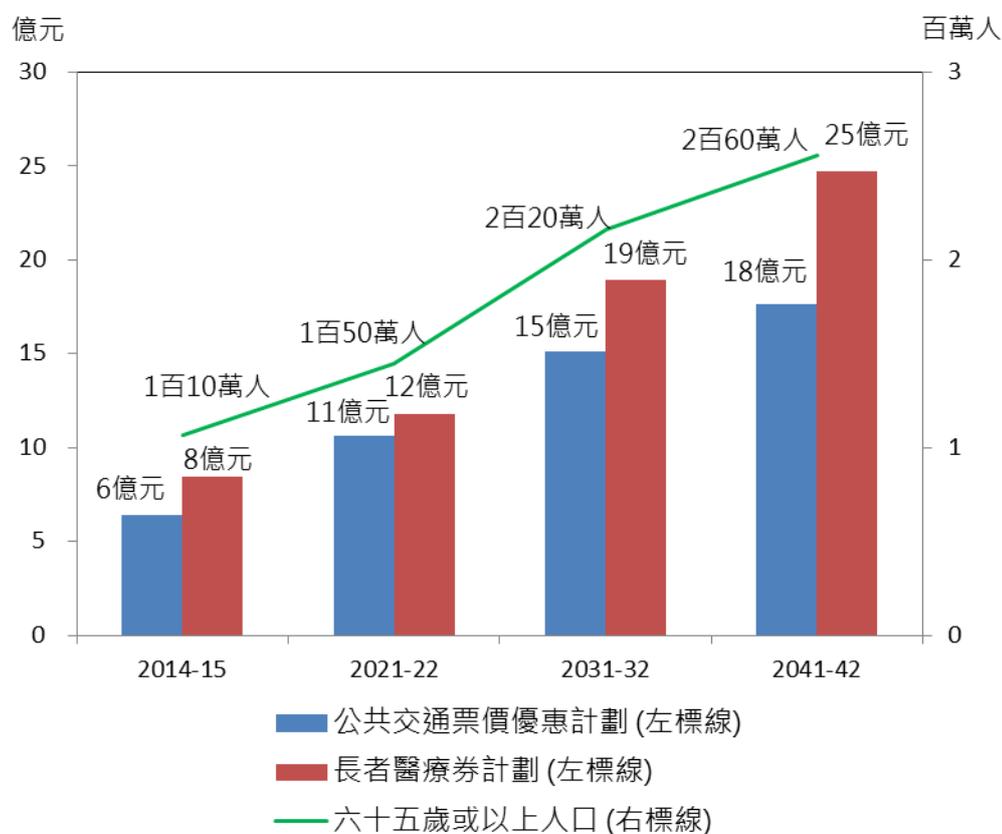
圖 1.9 — 長者生活津貼／高齡津貼及安老服務的按年開支(按二零一三年固定價格計算)



(c) 長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃的開支會由每年 6 億元增至 18 億元，增幅達 2 倍；

(d) 長者醫療券計劃的開支會由每年 8 億元增至 25 億元，增幅超過 2 倍；以及

圖 1.10 — 公共交通票價優惠計劃和長者醫療券試驗計劃的按年開支
(按二零一三年固定價格計算)



(e) 由於長者對醫療服務的需求較大(例如長者的住院率較高，平均住院時間也較長)，人口老化會把醫院管理局每年所需的經常資助金由 472 億元推高至 856 億元，增幅達 81%。

圖 1.11 — 二零一二／一三年度按年齡組別劃分的住院率

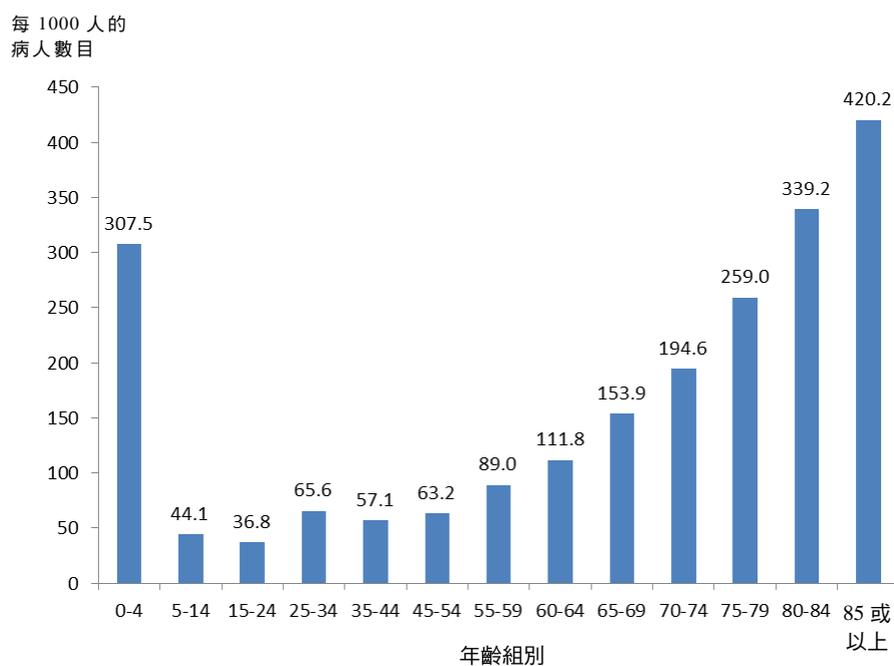


圖 1.12 — 二零一二／一三年度按年齡組別劃分的平均住院時間(日數)

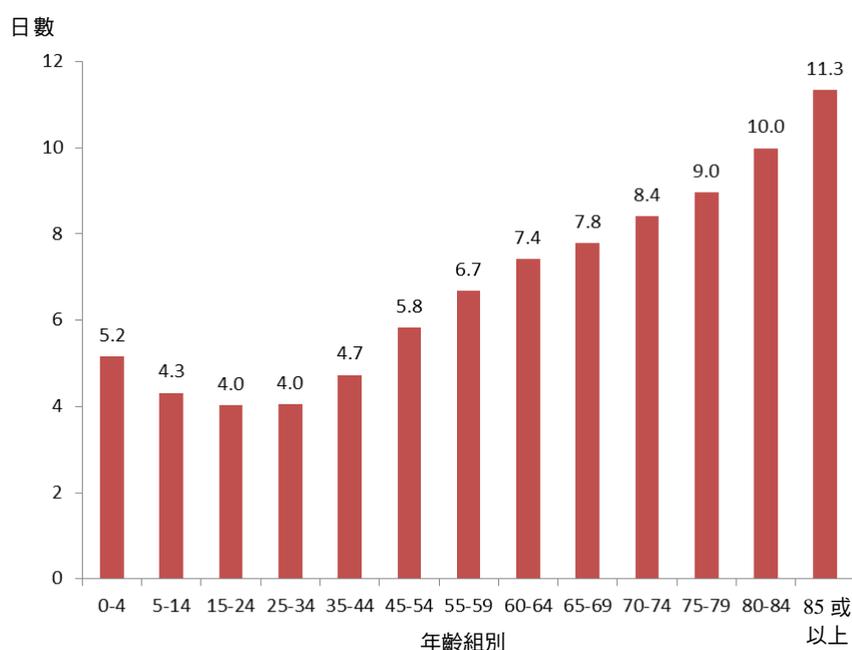
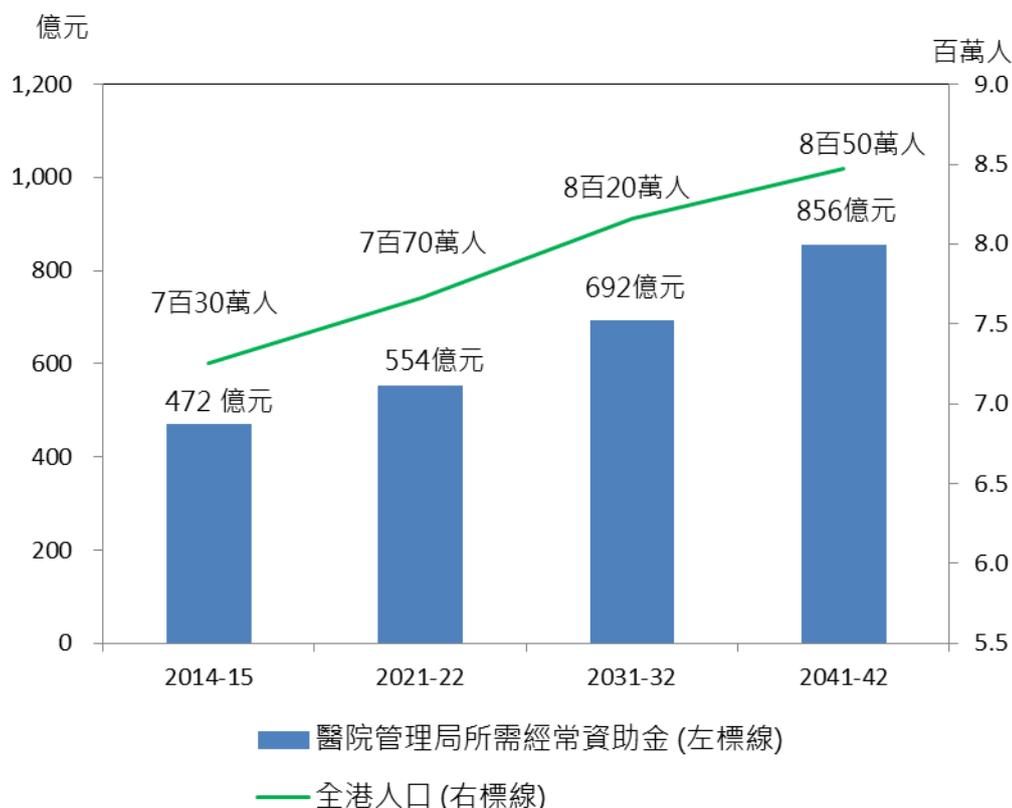


圖 1.13 — 醫院管理局每年所需的經常資助金
(按二零一三年固定價格計算)



1.15 同樣值得注意的，是部分政府開支因性質關係，缺乏彈性。政府的經常開支當中，超過 10% 用於發放社會保障金；另有 30% 是個人薪酬及相關開支，而受資助機構的同類開支也佔 30%。從過去趨勢可見，這些開支易升難跌，而且升快跌慢。

非經營開支

- 1.16 政府的基建投資持續增加。過去三個立法年度(二零一零／一一至二零一二／一三年度)，立法會財務委員會審批了 137 項基本工程儲備基金項目，總承擔額為 2,810 億元。預計截至二零一四年三月底，獲批核的工程項目將超過 400 項(不包括以基本工程儲備基金整體撥款支付費用的小型工程項目)，這些項目的無撥備承擔額合共約 3,400 億元。
- 1.17 在二零一四／一五年度，基本工程儲備基金項下基本工程項目的現金流量需求約為 710 億元，遠較過去五年的 600 億元平均數為高。隨着多項鐵路基建項目、跨境設施和其他大型項目在二零一六至二零一八年期間進入建築高峯期，現金流量預計會持續上升。
- 1.18 除了以基本工程儲備基金支付的項目，還有以獎券基金支付的社會福利相關工程項目。在二零一四／一五年度，這些以基本工程儲備基金和獎券基金支付的工程項目預計需要龐大的現金流量，總數相當於本地生產總值約 3.2%。
- 1.19 房屋委員會是法定機構，根據《房屋條例》(第 283 章)成立，其帳目與政府的帳目分開。雖然房屋委員會有責任平衡轄下屋邨的經常開支，但政府在有需要時仍須資助公營房屋計劃。房屋委員會的公營房屋建設計劃規模龐大，所涉及的開支不容忽視。

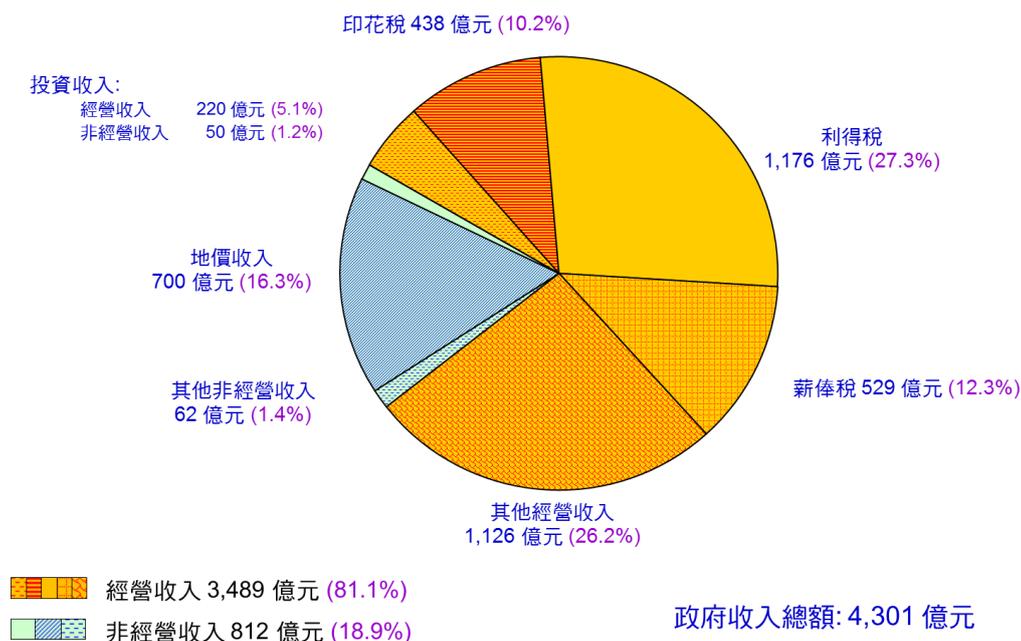
挑戰

- 1.20 政府的基本工程計劃連同以獎券基金支付費用的工程項目，所需的現金流量已達至歷史高位。建築界是否有足夠能力和資源應付這些工程計劃，是需要處理的問題。此外，政府也必須顧及因資助房屋委員會公營房屋計劃而面對的潛在負債。

政府收入

1.21 在二零一四／一五年度，政府收入預計為 4,301 億元，分項數字如下—

圖 1.14 — 二零一四／一五年度預算政府收入 (4,301 億元)



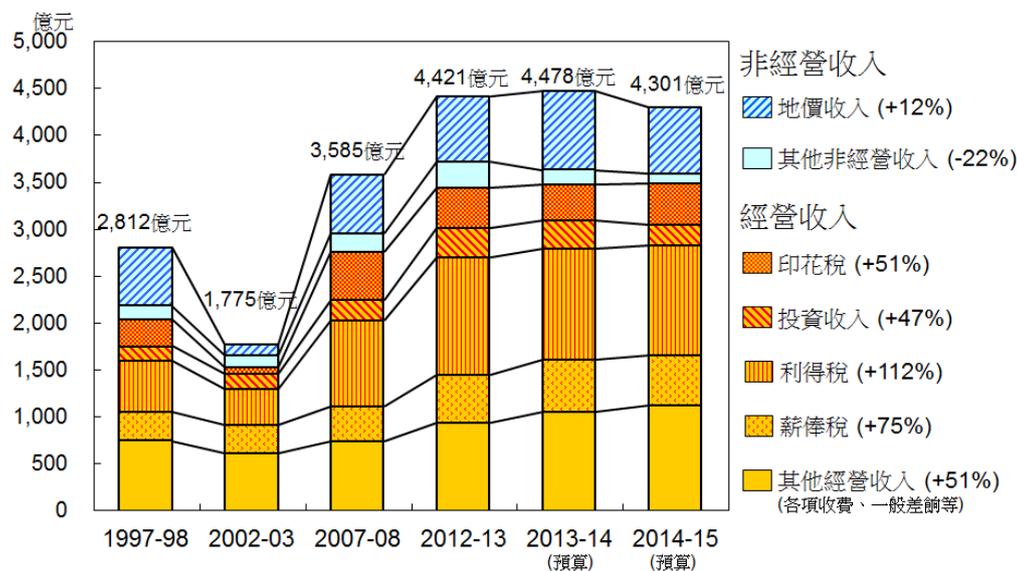
註：其他經營收入項目主要包括一般差餉、博彩及彩票稅、車輛稅，以及各項收費。

1.22 利得稅、薪俸稅、地價收入、印花稅和投資收入是政府的主要收入來源，合共約佔二零一四／一五年度的預算收入總額的 72%。

1.23 自一九九七/九八年度起計的十七年，政府收入由 2,812 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，累計增長 52.9%，平均每年增長 2.5%，與同期名義本地生產總值每年 2.9% 的增幅相若。換言之，在撇除經濟周期引致的波動後，政府收入的增長與經濟增長長遠來說大致相符。

1.24 自二零零九／一零年度起計的五年，政府收入每年錄得平均 6.2% 增幅，由 3,184 億元增至二零一四／一五年度的 4,301 億元，貼近同期名義本地生產總值每年 6.0% 的增幅。

圖 1.15 — 自一九九七／九八年度以來的政府收入增長



挑戰

1.25 雖然近年政府收入往往較預期理想，但以下情況仍然值得關注：政府收入來源不夠多元化；利得稅和薪俸稅的稅基仍然狹窄；政府的主要收入來源波動很大；人口老化會加重下一代納稅人和整體社會的負擔。

1.26 政府愈來愈倚賴直接稅收(利得稅、薪俸稅和物業稅)、地價收入和投資收入，以應付開支。較穩定的收入項目(例如各項收費)所佔比率則見下跌。有關概況如下—

圖 1.16 — 自一九九七／九八年度以來直接稅與間接稅的比例

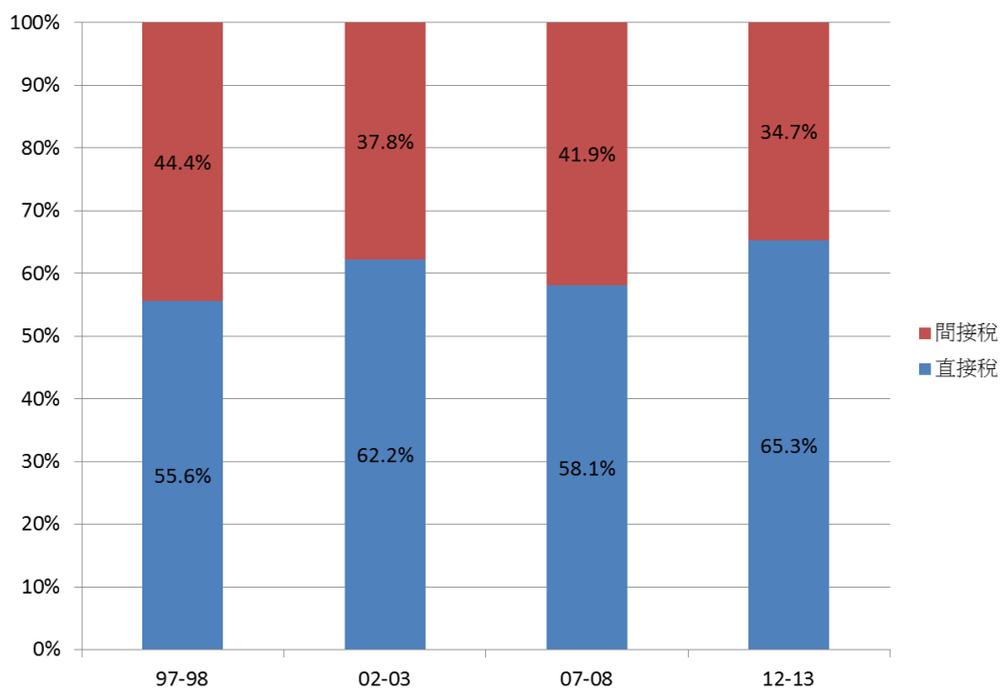
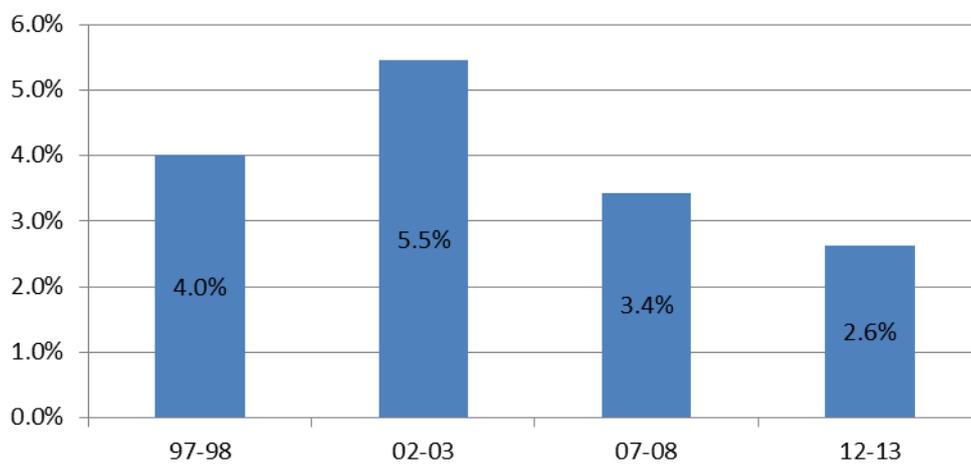


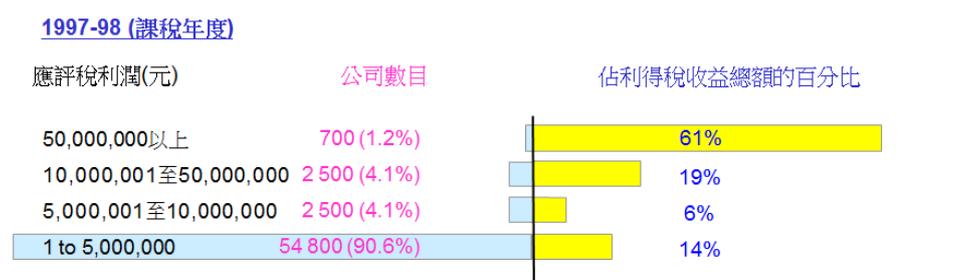
圖 1.17 — 自一九九七／九八年度以來各項收費佔政府收入的百分比



1.27 利得稅的稅基仍然狹窄，二零一一年課稅年度只有 11% 的註冊公司 (94 900 間) 須繳納利得稅，二零零七／零八和二零零二／零三課稅年度則有 14%。二零一一年課稅年度繳稅最多的 700 至 800 間公司所繳稅款，合共佔該年度利得稅收入總額的 64.4%，一九九七／九八課稅年度則佔 61%。

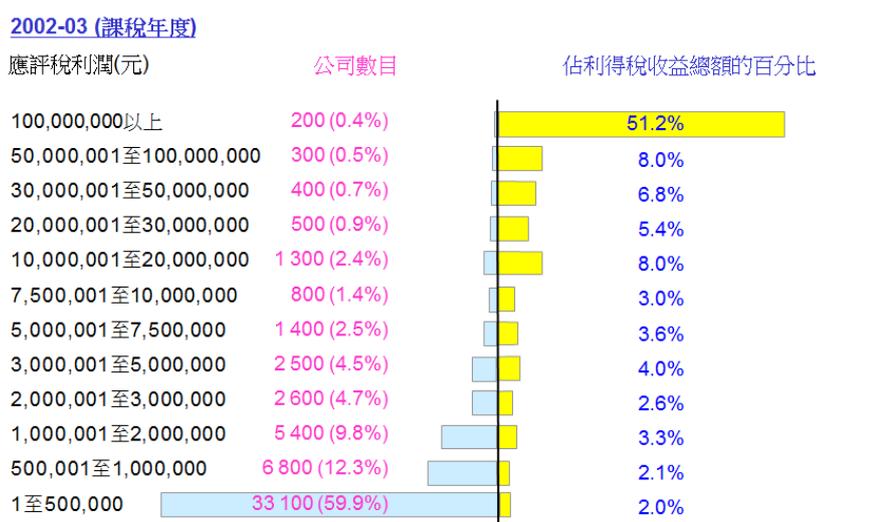
1.28 因此，這些公司的盈利能力對政府收入有直接影響，也因而對政府的負擔支出能力有直接影響。為確保政府收入的穩定性，政府應該避免愈來愈倚賴或過分倚賴繳稅最多的 1% 註冊公司。

圖 1.18 — 一九九七／九八、二零零二／零三、二零零七／零八、二零一一年課稅年度利得稅繳納者的分布情況



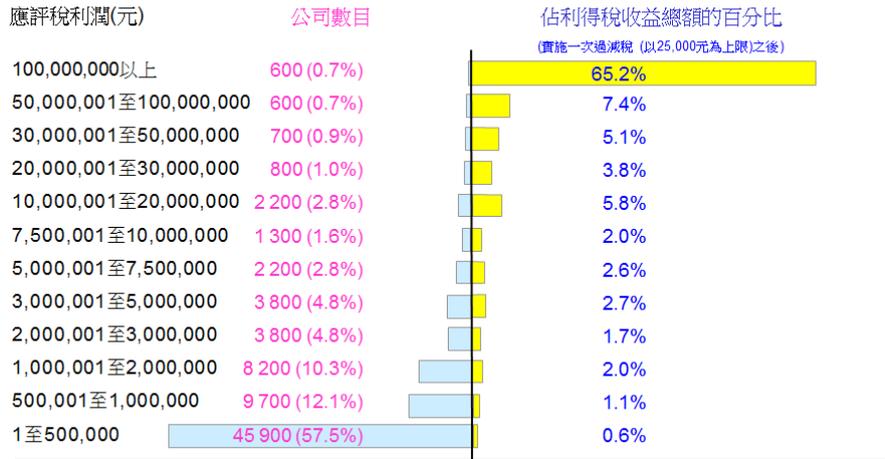
註冊公司總數：60 500

註：稅務局沒有註冊公司總數的數據，而只能夠粗略地用以上應評稅利潤等級將註冊公司分隔。



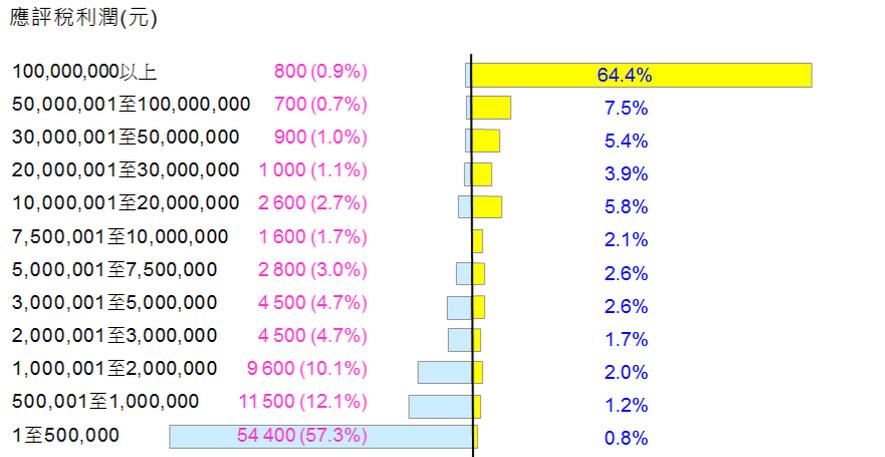
註冊公司總數：398 000，其中55 300 (14%)繳納利得稅，342 700 (86%)沒有繳納利得稅。

2007-08 (課稅年度)



註冊公司總數： 581 000，其中79 800 (14%)繳納利得稅， 501 200 (86%)沒有繳納利得稅。

2011-12 (課稅年度)

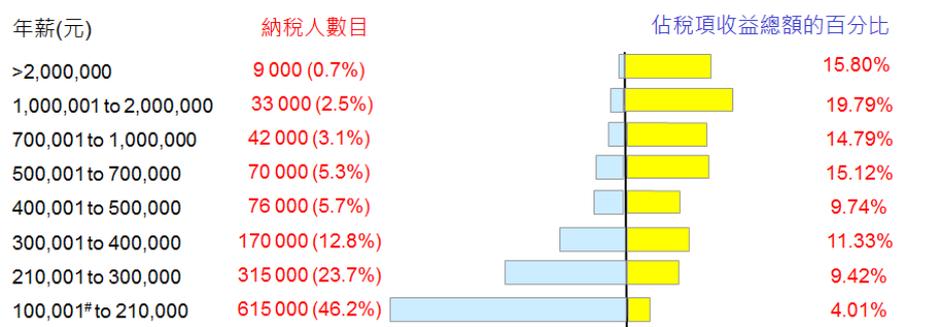


註冊公司總數： 864 000，其中94 900 (11%)繳納利得稅， 769 100 (89%)沒有繳納利得稅。

1.29 薪俸稅方面，在二零一一／一二課稅年度，只有 45% 的工作人口須繳納薪俸稅。薪俸稅收入也日益倚賴高收入的個別納稅人。二零一一／一二年度繳納薪俸稅最多的 20 萬名納稅人所繳納的稅款，合共佔薪俸稅收入總額的 81.7%，一九九七／九八年度則佔 71.6%。

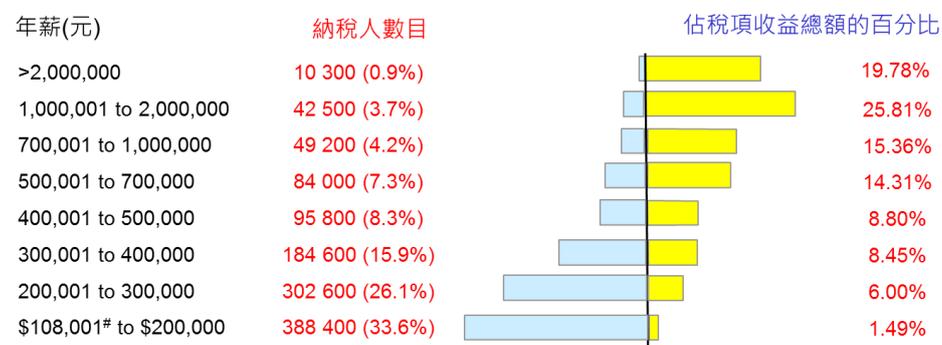
圖 1.19 — 一九九七／九八、二零零二／零三、二零零七／零八、二零一一／一二課稅年度薪俸稅繳納者的分布情況

1997-98 (課稅年度)



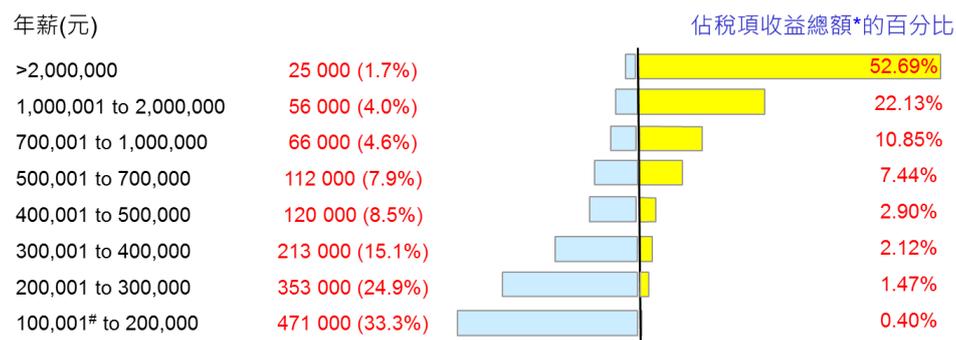
3 162 800 工作人口中，1 832 800 (57.9%) 無須繳納薪俸稅
1997-98 課稅年度的個人基本免稅額為 100,000 元

2002-03 (課稅年度)



3 219 500 工作人口中，2 062 100 (64.1%) 無須繳納薪俸稅
2002-03 課稅年度的個人基本免稅額為 108,000 元

2007-08 (課稅年度)

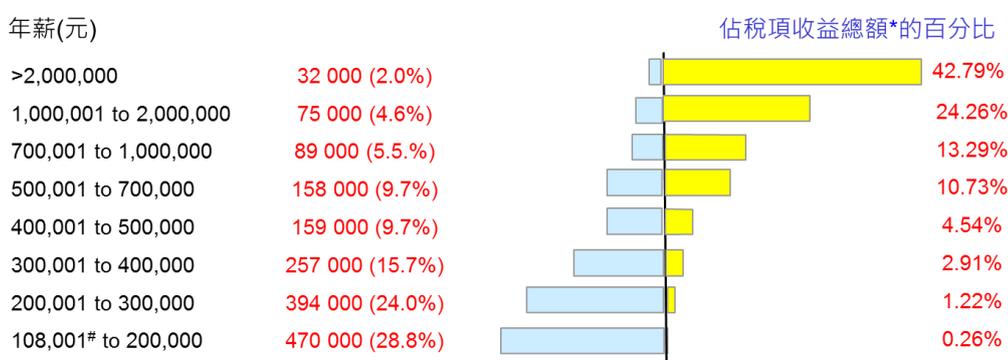


3 493 400工作人口中，2 077 400 (59.5%)無須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅措施 (以25,000元為上限)之後

2007-08 課稅年度的個人基本免稅額為100,000元

2011-12 (課稅年度)



3 600 000工作人口中，1 966 000 (54.6%)無須繳納薪俸稅

* 實施一次過減稅措施 (以12,000元為上限)之後

2011-12課稅年度的個人基本免稅額為108,000元

1.30 來自主要稅項的收入往往波動很大，隨着經濟情況和政策轉變而大幅上落。如表 1.1 所示，以本地生產總值的百分比計算—

- (a) 利得稅收入介乎一九九九／二零零零年度的 2.9% (377 億元)至二零一二／一三年度的 6.2% (1,256 億元)；
- (b) 地價收入介乎二零零三／零四年度的 0.4% (54 億元)至一九九七／九八年度的 4.6% (625 億元)；
- (c) 印花稅收入介乎二零零二／零三年度的 0.6% (75 億元)至二零零七／零八年度的 3.1% (515 億元)；以及

(d) 薪俸稅收入儘管波動較小，但仍在一九九八／九九年度的 1.9% (251 億元) 與二零一一／一二年度的 2.7% (518 億元) 之間上落。

表 1.1 一主要收入來源的波動情況

收入項目	一九九七／九八至 二零一三／一四年度		二零一四／一五年度 預計收入	
	相當於本地 生產總值的 百分比(%)	相等總值 (億元)	相當於本地 生產總值的 百分比(%)	相等總值 (億元)
利得稅	2.9% - 6.2%	377 - 1,256	5.3%	1,176
薪俸稅	1.9% - 2.7%	251 - 518	2.4%	529
印花稅	0.6% - 3.1%	75 - 515	2.0%	438
地價收入	0.4% - 4.6%	54 - 625	3.2%	700
投資收入	0.1% - 3.3%	9 - 419	1.2%	270
其他收入	4.6% - 7.0%	777 - 880	5.3%	1,188
總收入	13.3% - 22.6%	1,756 - 4,377	19.4%	4,301

1.31 隨着人口老化，嬰兒潮年代出生的人口年屆退休的人數，較之年輕一代投身勞動市場的人數為多，預計香港的勞動人口在二零一八年達到高峯後，會在整個二零二零年代期間逐漸下降，對薪俸稅和其他經營收入造成壓力。此外，老年撫養比率也會上升，現時的比率是每五名適齡工作人士(15 至 64 歲)供養一名長者；到了二零四一年，則是每兩名適齡工作人士供養一名長者。

財政儲備

1.32 政府連續數年錄得財政盈餘，預計到了二零一四年三月底，財政儲備達 7,459 億元，相當於本地生產總值的 35.1%，也相當於 21 個月的政府開支。財政儲備數額之大，令人欣羨，有不少市民都要求政府在眾多範疇改善服務。然而，財政儲備並非用之不竭。此外，財政儲備當中只有存於政府一般收入帳目內的部分(約 3,940 億元)是用以應付政府所需的日常流動資金。土地基金的結餘款項(約 2,200 億元)未獲授權使用；而多個經立法會決議成立的基金(例如基本工程儲備基金、創新及科技基金、貸款基金和獎券基金)，結餘款項(約 1,320 億元)均有指定的用途。

挑戰

1.33 一方面，有人要求政府動用財政儲備以改善服務；另一方面，也有人要求政府為市民更長遠的利益著想而儲存財政儲備。面對兩方面的壓力，社會必須謹慎權衡，兩相兼顧。

總結

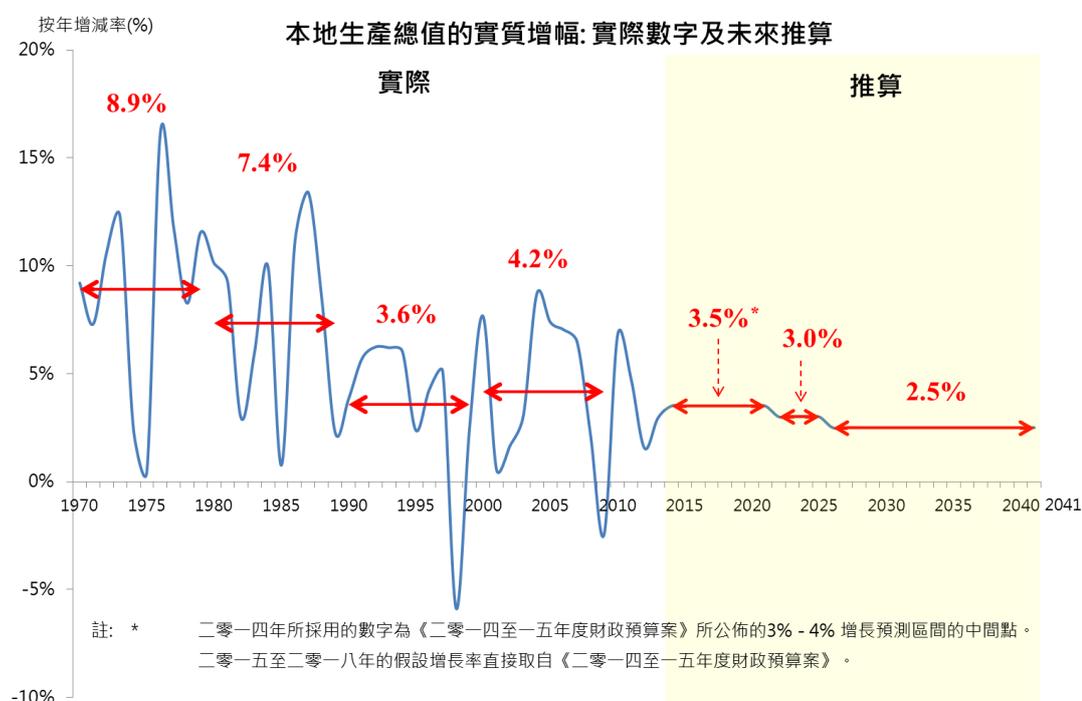
- 1.34 香港有能力應付短期至中期的財政挑戰，但我們也面對壓力和威脅。我們既要面對要求政府增加開支並動用財政儲備的壓力，也要面對收入增長放緩的威脅。人口老化問題亟須處理，令人更加關注公共財政的長遠可持續性。以下各章會論述香港的財政狀況。

第二章 — 宏觀經濟假設

概覽

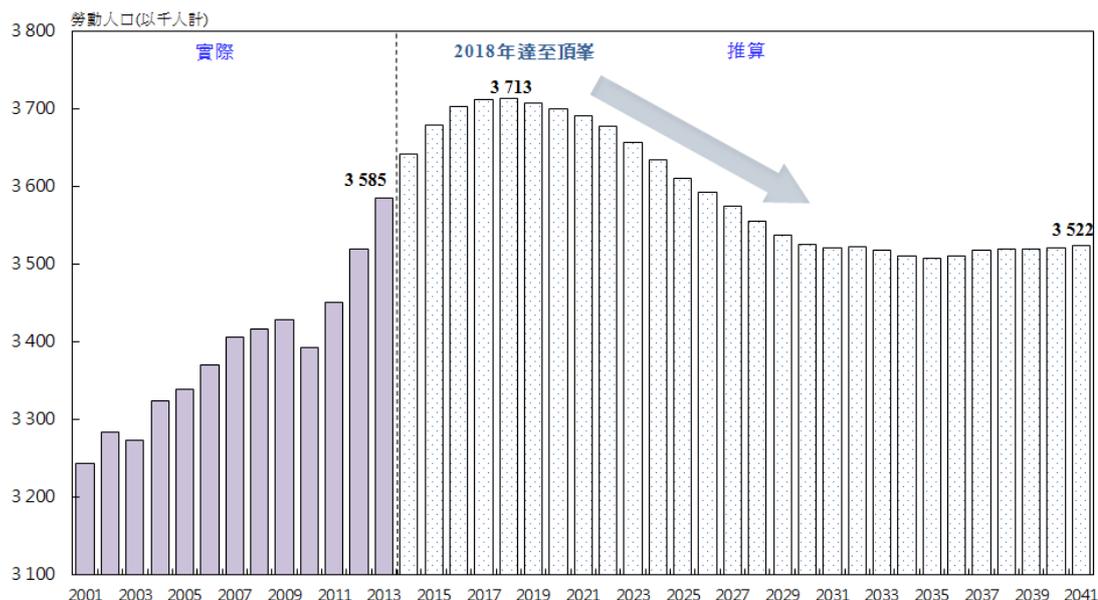
- 2.1 工作小組的職責是檢視遠至二零四一年公共財政狀況的推算。一如其他所有長遠財政推算，小組先要就經濟增長及不同價格變動作出宏觀經濟假設。
- 2.2 過去數十年，香港順利轉型，成為先進的服務型經濟體，但隨着香港經濟進身高增值行列，增長亦逐步趨緩。按十年趨勢增長率分析，本地生產總值的增長率由上世紀七十年代每年 8.9%，減慢至八十年代每年 7.4% 和九十年代中的每年 5.0%。九七後每年平均增長為 3.4%。

圖 2.1 — 香港經濟增長在過去四十年逐步回落；預計未來約三十年間經濟仍會持續增長，但幅度會較為緩慢



2.3 展望將來，假設現時的人口政策維持不變，香港的勞動人口預計在二零一八年會達到頂峯，隨後直至二零三零年代初期都會持續減少。即使假設工作人口的生產力在未來三十年將一如以往蓬勃增長，香港經濟長遠增長潛力仍難免受到限制。

圖 2.2 — 勞動人口預期在二零一八年後逐步減少，至二零三零年代才回穩



註：二零一三年的數字為臨時數字。
二零一四年及以後的推算數字取自政府統計處《香港統計月刊》刊載的《已更新的 2013 年至 2041 年香港勞動人口推算》(二零一三年九月)。

2.4 工作小組採納作為最適切估算的基準情境，假設實質本地生產總值每年增長逐步放緩，由二零一四至二零二一年的 3.5%，減至二零二二至二零二五年的 3%，再減至二零二六至二零四一年的 2.5% 左右。工作小組接納短、中期(即二零一四年至二零一八年)的宏觀經濟假設以二零一四/一五年度財政預算所用的為依歸。基準情境的假設，意味由二零一四至二零四一年間，實質本地生產總值平均每年增長 2.8%，較自一九九七/九八年度以來的過往趨勢增長率 3.4% 為低。

- 2.5 為進行敏感度測試，工作小組另外作出兩種情境假設，分別是較高情境及較低情境。較高情境及較低情境假設由二零一九年起，實質本地生產總值的增長率分別較基準情境高及低 0.5 個百分點。
- 2.6 此外，工作小組還作出衝擊情境，假設在二零一五年起的五年間經濟急轉下滑，藉以評估一旦遇上嚴重的外來衝擊，香港的抗逆能力如何。衝擊情境並不反映政府對二零一五年及往後經濟發展的評估(請參閱第 2.16(c) 段)。
- 2.7 工作小組也參考了過往相關價格的走勢變動，以及環球、亞洲區及本地經濟發展狀況，為這項財政推算工作所需的價格指標作出一系列假設。工作小組為基準情境訂定的各項主要宏觀經濟假設，是經過詳細分析後所得，詳情載於附件 B。

2.8 基準情境所用的主要宏觀經濟假設撮述如下：

基準情境(年度增減率)

期間	實質本地 生產總值	本地生產 總值平減 物價指數	綜合消費 物價指數* (基本)	公營部門 建造工程 價格	私營機構 工資
2014 [@]	3.5%	1%	3.7%	6%	5%
2015 – 2018 [@]	3.5%	2%	3.5%	6%	5%
2019 – 2021	3.5%	1.5%	3%	5%	4%
2022 – 2025	3%	1.5%	3%	4.5%	4%
2026 – 2041	2.5%	1.5%	3%	4%	4%
2015 – 2041 (27 年)	2.8%	1.6%	3.1%	4.5%	4.1%

註： * 除非另有指明，否則本文件假定基本社會保障援助物價指數與基本綜合消費物價指數相同。

@ 由二零一四年至二零一八年，實質本地生產總值、本地生產總值平減物價指數及消費物價指數的假設均取自《二零一四至一五年度財政預算案》。實質本地生產總值於二零一四年的數值為預測區間 3 – 4% 的中間點。

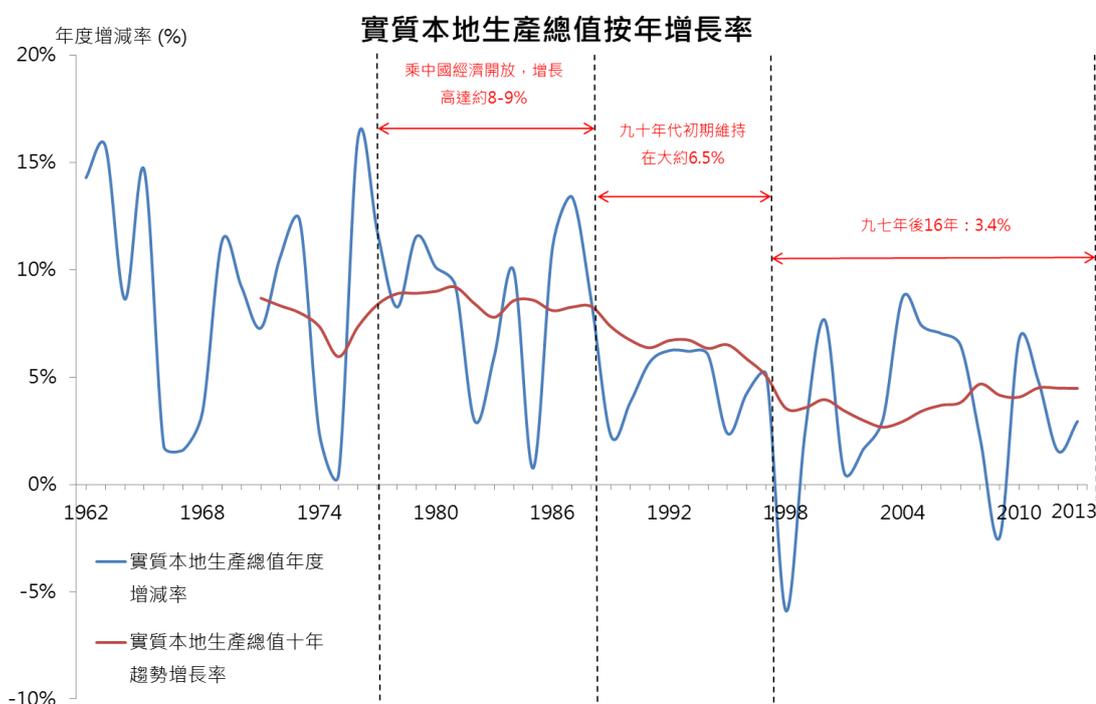
基準情境所假設的實質本地生產總值

分析過往的經濟增長趨勢

2.9 香港是細小而開放的經濟體，受全球經濟影響，過去五十年來經歷多番起伏。

2.10 然而，在經濟周期過後，從圖 2.3 的十年趨勢增長可見，香港經濟由發展中經濟體演變為先進經濟體的過程中，增長也逐步趨緩。按發展階段分析，自一九七八年內地經濟開放以來，香港乘勢轉型為服務型經濟體，成為中國的商業樞紐和金融中心。在八十年代，每年的平均趨勢增長率大多徘徊在 8% 至 9% 之間。其後，香港經濟持續轉型，服務型及知識型活動與日俱增，趨勢經濟增長率在九十年代初期每年約 6.5%，九七年後的十六年則每年為 3.4%。

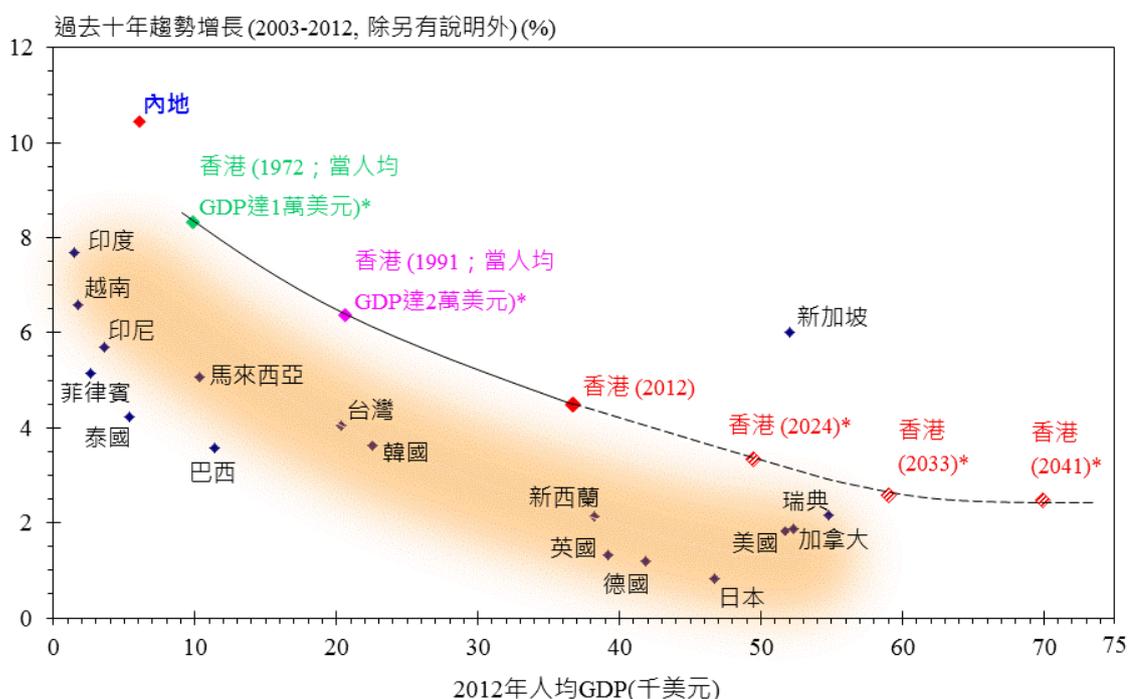
圖 2.3 — 撇除經濟周期上落的影响，香港進身為較高收入的經濟體，經濟趨勢增長亦隨之回落



2.11 香港的趨勢經濟增長減慢，受幾個因素影響。從供應角度分析，勞工和資本這兩個主要生產要素，增長均見減慢(過往勞動人口和資本累積的趨勢見圖 2.5 和圖 2.6)。在勞工生產力方面，香港受惠於多次經濟轉型，尤其是在八十年代和九十年代初期，香港演變成為服務型經濟體，引發新一輪的勞工生產力增長，但由於經濟轉型在九十年代中期大致完成，產業轉型所帶來的增益也隨之減少。

2.12 綜觀全球其他地方的經濟發展軌跡，其中一個共通點是經濟體發展水平愈成熟，經濟增幅普遍趨緩(圖 2.4)

圖 2.4 — 經濟發展水平愈成熟，經濟增幅普遍趨緩



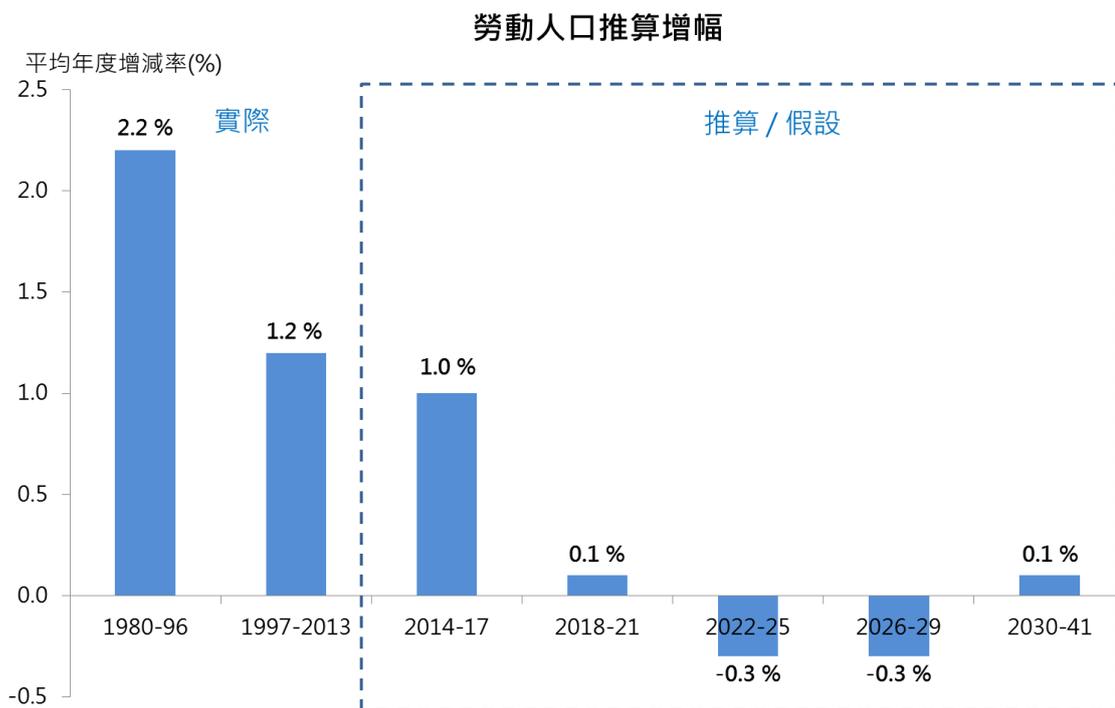
註： * 這些數據點顯示的人均本地生產總值數字，是以二零一二年的固定幣值計算，即有關數字已因應多年來的價格變動作出調整，以便進行更有意義的比較。二零一三年以後的數字為推算數字，得自基準情境情況的宏觀經濟假設和政府統計處的人口推算。

人口老化減慢經濟增長動力

- 2.13 人口老化最即時而直接的影響，就是勞動人口萎縮。根據政府統計處在二零一三年九月公布的推算數字，在現行人口政策不變的假設下，勞動人口到了二零一零年代後期便會停滯不前，在整個二零二零年代都會持續減少。如撇除外籍家庭傭工不計，勞動人口在二零一八年後便會開始萎縮(見圖 2.2)。這情況料會持續至二零三零年代，由於假設屆時會有部分早年出生的第二類嬰兒¹回流香港，陸續加入勞動人口之列，有關數字才會稍為回穩。
- 2.14 按未來三十年的勞動人口概況推算，經濟趨勢增長潛力在中期以後難免會受到制約(圖 2.5)。

¹ 「第二類嬰兒」指內地婦女在香港所生的嬰兒，而父親並非香港永久性居民。自二零一三年推出新措施後，第二類嬰兒數目微不足道。

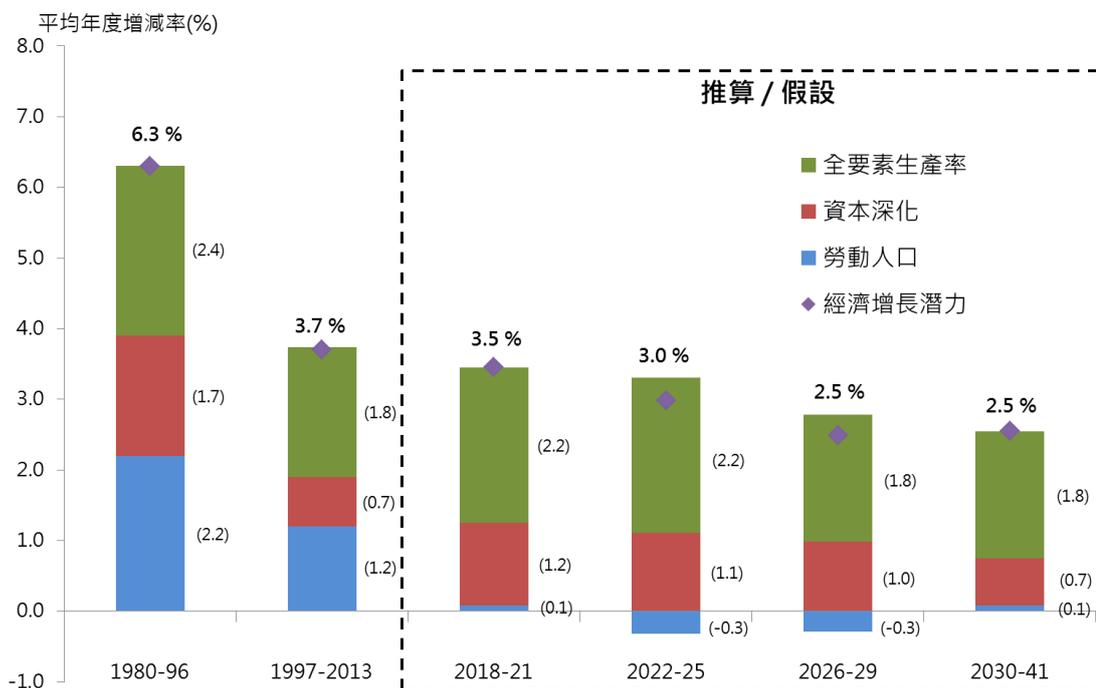
圖 2.5 — 勞動人口在二零一八年後停滯不前，難免制約經濟增長潛力



註：二零一四年及以後的推算數字，以政府統計處《香港統計月刊》刊載的《已更新的 2013 年至 2041 年香港勞動人口推算》(二零一三年九月)為依據，再加上外籍家庭傭工的推算數字。

2.15 因此，即使資本深化再加上全要素生產率持續增長(分析架構見附件 B)，但由於勞動人口在二零一八年後停滯不前，香港經濟的增長潛力料仍會放緩。圖 2.6 顯示基準情境中假設的長遠經濟增長潛力所包含的細項數字。

圖 2.6 — 勞動人口停滯不前，勢必減慢長遠經濟增長潛力



註： () 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。

經濟增長潛力指的是在全民就業及其他生產要素的使用率處於正常水平下的潛在產出增長。因此，上圖關於一九八零年至一九九六年及一九九七年至二零一三年的增長率較同期本地生產總值的實際增長率略有出入。

分析架構的研究方法及未來增幅推算的理據見附件 B。

較高、較低及衝擊情境所用的宏觀經濟假設

2.16 基準情境下的宏觀經濟假設是這次財政推算工作的重要參數。然而，採用假設數據作如此長遠的推算，當中必然存在很多變數。為確保財政推算結果可靠，除基準情境外，工作小組訂出另外三個情境，就本地生產總值和價格作出不同假設，以作敏感度測試之用。

- (a) **較高情境**：由二零一九年起，每年的經濟增長率和通脹率較基準情境高 0.5 個百分點。
- (b) **較低情境**：由二零一九年起，每年的經濟增長率和通脹率較基準情境低 0.5 個百分點。
- (c) **衝擊情境**：香港是細小而開放的經濟體，很容易受全球經濟的衝擊影響。舉例來說，一九九七至九八年間的亞洲金融風暴及二零零八至零九年間的環球金融海嘯這兩次嚴峻衝擊，對香港打擊很大，造成經濟衰退，政府收入也同告銳減。工作小組作出了情境假設：假設香港經濟在二零一五及二零一六年步入衰退，其後在二零一七至二零一九年間僅能緩慢復蘇(衝擊情境的具體細節見附件 C)。衝擊情境假設經濟由二零二零年起恢復一如基準情境同期的增長率。儘管如此，二零二零至二零四一年間名義本地生產總值的水平，仍會較基準情境低 33%(圖 2.8)。

2.17 四種情境所假設的實質本地生產總值撮述如下：

實質本地生產總值的假設(年度增減率)

	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
2014	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
2015	每年 3.5%	每年 3.5%	每年 3.5%	-4.5%
2016				-3.5%
2017				0.5%
2018				1.5%
2019	每年 3.5%	每年 4%	每年 3%	2.5%
2020				3.5%
2021				3.5%
2022 - 2025	每年 3%	每年 3.5%	每年 2.5%	每年 3%
2026 - 2029	每年 2.5%	每年 3%	每年 2%	每年 2.5%
2030 - 2041	每年 2.5%	每年 3%	每年 2%	每年 2.5%
2015 – 2041 (27 年)	每年 2.8%	每年 3.3%	每年 2.4%	每年 2.0%

註：二零一四年的本地生產總值預測為《二零一四至一五年度財政預算案》3-4%預測區間的中間點。二零一五年至二零一八年的假設亦取自《二零一四至一五年度財政預算案》。

圖 2.7 — 四種情境下的實質本地生產總值十年趨勢增幅

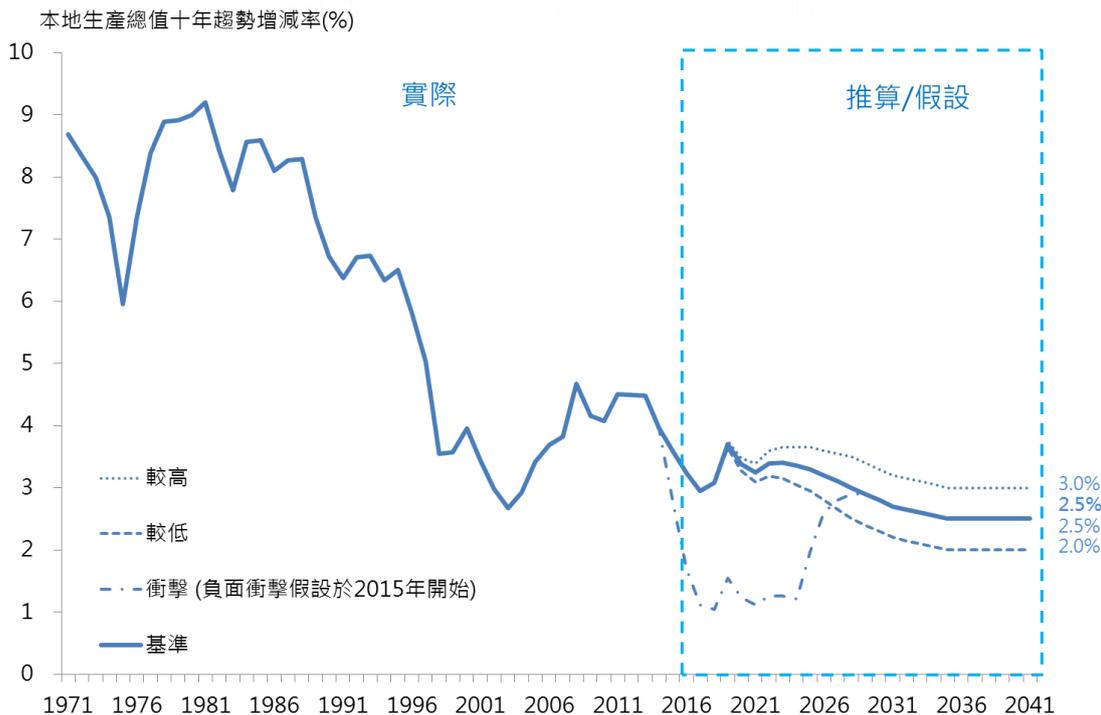
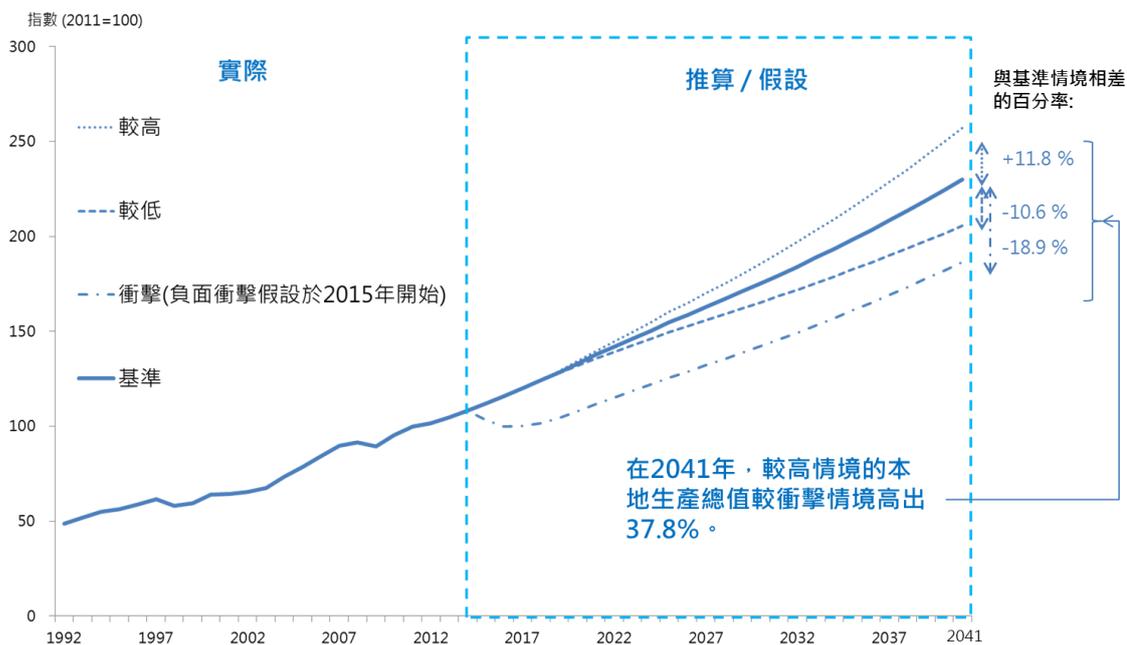


圖 2.8 — 四種情境下的實質本地生產總值累積增幅



2.18 四種情境所假設的綜合消費物價指數如下：

基本綜合消費物價指數的假設(年度增減率)

期間	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
2014	3.7%	3.7%	3.7%	3.7%
2015	每年 3.5%	每年 3.5%	每年 3.5%	-2.5%
2016				-2.5%
2017				-0.5%
2018				1.5%
2019	每年 3 %	每年 3.5%	每年 2.5%	2%
2020				3%
2021				3%
2022 - 2025	每年 3%	每年 3.5%	每年 2.5%	每年 3%
2026 - 2029	每年 3%	每年 3.5%	每年 2.5%	每年 3%
2030 - 2041	每年 3%	每年 3.5%	每年 2.5%	每年 3%
2015 - 2041 (27 年)	每年 3.1%	每年 3.5%	每年 2.6%	每年 2.4%

註：二零一四至二零一八年的假設取自《二零一四至一五年度財政預算案》。

圖 2.9 — 四種情境下的消費物價通脹(以綜合消費物價指數計算)十年趨勢增減率

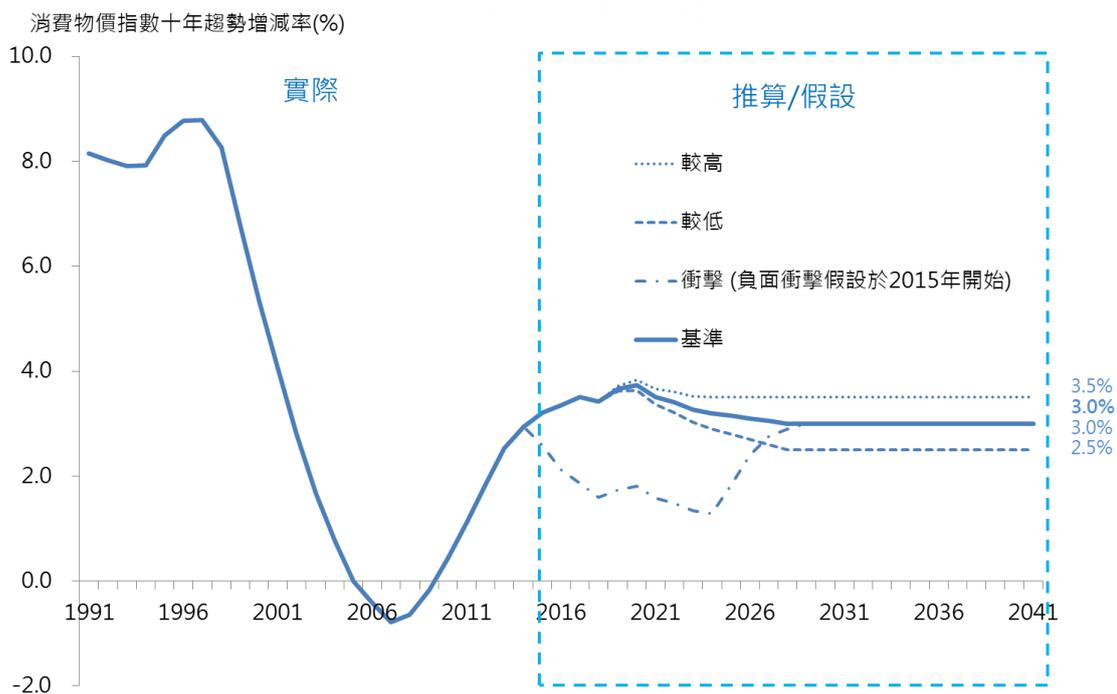
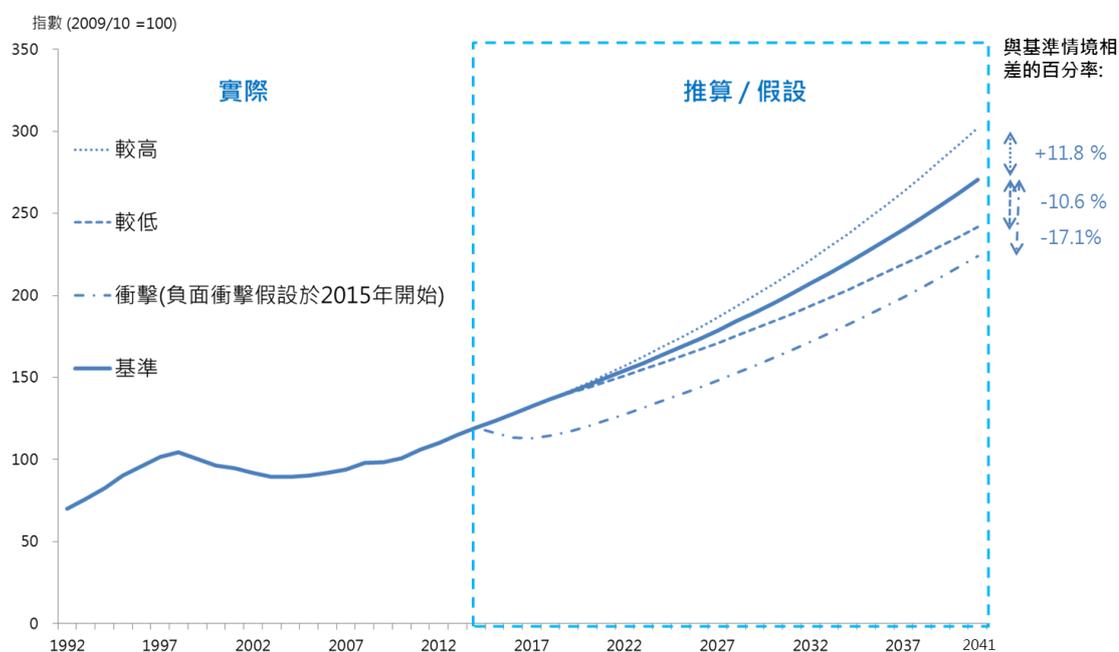


圖 2.10 — 四種情境下的消費物價通脹(以綜合消費物價指數計算)累積增減率



2.19 四種情境所假設的名義本地生產總值如下：

名義本地生產總值的假設(年度增減率)

期間	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
2014	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
2015	每年 5.5%	每年 5.5%	每年 5.5%	-8.5%
2016				-7.5%
2017				-1.5%
2018				1.5%
2019	每年 5%	每年 6%	每年 4%	3%
2020				5%
2021				5%
2022 - 2025	每年 4.5%	每年 5.5%	每年 3.5%	每年 4.5%
2026 - 2029	每年 4%	每年 5%	每年 3%	每年 4%
2030 - 2041	每年 4%	每年 5%	每年 3%	每年 4%
2015 - 2041 (27 年)	每年 4.4%	每年 5.3%	每年 3.6%	每年 2.9%

註：二零一五年至二零一八年的假設取自《二零一四至一五年度財政預算案》。二零一四年的數字為預測區間 4-5% 的中位數。

圖 2.11 — 四種情境下的名義本地生產總值十年趨勢增幅

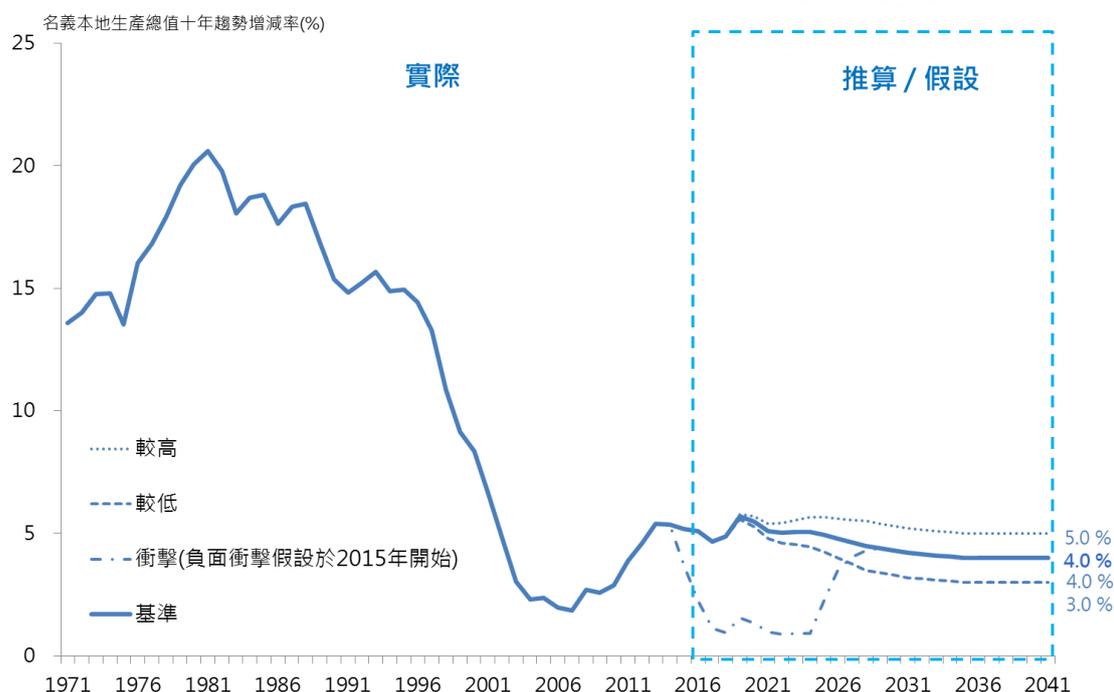
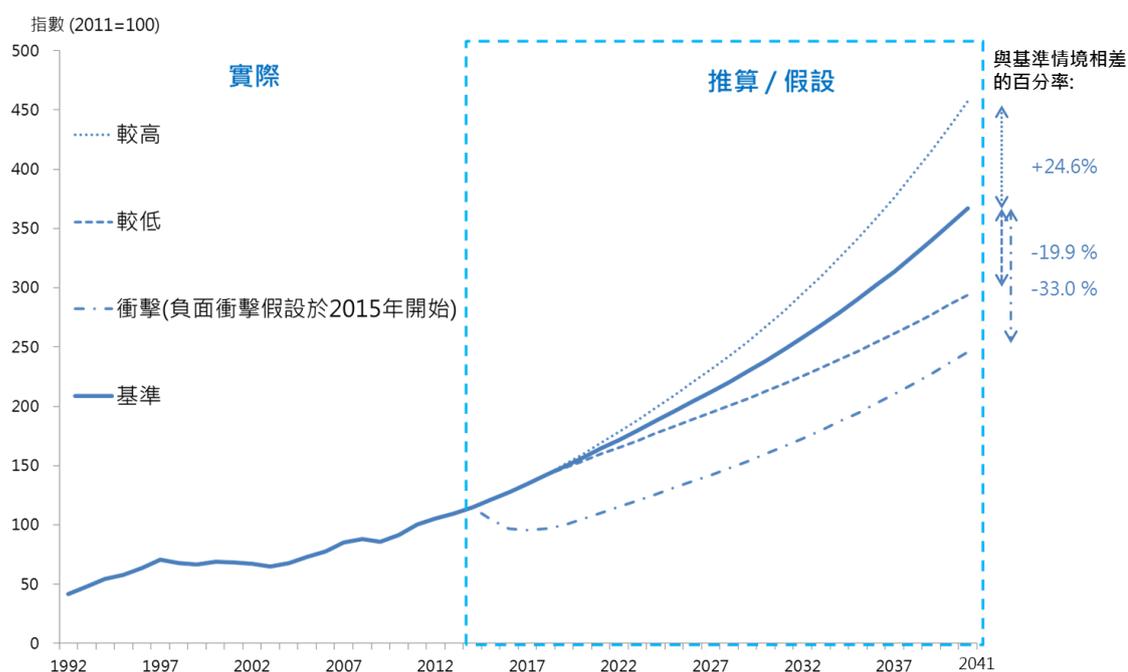


圖 2.12 — 四種情境下的名義本地生產總值累積增幅



2.20 至於其他價格指標的假設，是根據基準情境與另外三種情境就綜合消費物價指數所作的假設，作出相應調整而得。

上述假設的局限

- 2.21 工作小組就宏觀經濟狀況和價格作出假設，僅供工作小組進行長遠推算之用。由於所推算的是未來近三十年的情況，所涉及的不確定性無可避免十分巨大。故此，這些參數不應視為經濟預測。

第三章 — 開支推算

概覽

3.1 工作小組根據第二章所載的宏觀經濟假設，就**教育、社會福利、衛生**這三個特別易受人口變化影響的政策組別，進行開支需求研究。這三個政策組別佔二零一四／一五年度政府經常開支的比重很大(約 60%)。工作小組假設了四個不同情況，為每個政策組別進行推算：

(a) 在**現有服務水平**情況下，工作小組假設由現在至二零一四／一五年度期間政府維持現行教育、社會福利和衛生的政策**不變**，服務也**不予提升**。在這種假設情況下，這三方面的經常開支只按**人口變化和價格變動**調整(以第二章所述的相關價格假設為依據)。舉例來說，這個情況作出以下假設：

(i) 教育方面，大學教育資助委員會(教資會)資助界別內公帑資助第一年學士學位課程學額(以全日制等值學額計算)，維持在行政會議就二零一二／一三至二零一四／一五的三年期所批准的水平，即每年 15 000 個，而政府會繼續推行十二年免費教育政策；

(ii) 社會福利方面，在相關年齡組別長者人口之中，領取高齡津貼和長者生活津貼等的長者人數所佔的百分比維持不變；這樣，隨着長者總人口增加，在津貼額沒有調高的情況下，用於長者資助計劃的開支會相應增加。基於歷史趨勢，工作小組假設綜合社會保障援助(綜援)計劃下的年老個案增加的幅度將跟隨整體人口的增幅，而非跟隨長者人口的增幅；以及

- (iii) 衛生方面，不同年齡組別的病牀使用日數和病人平均住院日數維持現狀；人口變化只會導致用於相關年齡組別的開支按比例增減。這個情況沒有計及醫學進步(即沒有採用新技術、新藥物、新醫療器材)。

工作小組以現行政策和現有服務水平，包括二零一四年施政報告或二零一四至一五年度財政預算案所包括的新政策措施作為推算的基礎。有關推算也假設資源和提供服務的能力並不構成限制。工作小組以這個假設情況為基本情況，據之評估人口變化對年齡相關開支的影響。

- (b) 以上文(a)項所述的假設為基礎，工作小組另擬定了三個服務水平增長的假設情況：

- (i) 服務水平每年增長 1% 的情況，假設教育、社會福利及衛生的經常開支在人口變化及價格變動以外，每年額外增加 1%，以增加及改善服務；
- (ii) 服務水平每年增長 2% 的情況，假設與(i)相同，惟在這三方面的經常開支在人口變化及價格變動以外，每年額外增加 2%，以增加及改善服務；
- (iii) 服務水平每年按歷史趨勢增長的情況，假設教育、社會福利和衛生的經常開支會按過往的增幅趨勢上升，分別按年上升 3.86%、2.8% 和 2.63% (即平均合共每年 3%)。在教育 and 社會福利方面，工作小組採用一九九七／九八年度以來的增幅趨勢；在衛生方面，則採用二零零七／零八年度以來的增幅趨勢，以剔除二零零三／零四年度沙士疫情爆發所引致的扭曲情況。

為推斷三個政策組別過往的服務水平增長率，工作小組以概括方式，把過往開支的增減歸因於人口變化、價格變動、“服務水平增長”（扣除前兩個項目後所餘數字）這三個因素。據推斷所得，過往每年在教育方面的服務水平增長率為 3.86%，社會福利為 2.8%，衛生為 2.63%。

有關教育、社會福利和衛生服務的分析和開支推算，載於下文(A)至(C)部。

- 3.2 工作小組繼而研究基本工程、公務員退休金、公務員公積金／強制性公積金供款(都屬已知的財政壓力點)方面的開支以及其他經常開支、非經常開支和其他非經營開支的推算。除法定的承擔外，工作小組假設在推算期內，基本工程和其他開支項目佔本地生產總值的比率不變¹。有關分析和推算載於下文(D)至(F)部。
- 3.3 在截至二零四一／四二年度的推算期內，在若干假設情況下，會出現財政儲備耗盡的情形，而政府有需要透過借貸以應付開支。有關利息支出的假設載於下文(G)部。

基準情境

- 3.4 在現有服務水平情況下，教育、社會福利和衛生方面的政府開支總額，以名義本地生產總值的百分比計算，預計會由二零一四／一五年度的 19%，或以金額計算的 4,210 億元，增加至以下水平：

	相當於名義 本地生產總值 的百分比	億元	每年整體增長
	至 2041-42 年度		
現有服務水平	23.9%	17,000	5.3%

¹ 假設基本工程開支佔實質本地生產總值的比率不變，而其他開支項目佔名義本地生產總值的比率不變。

預計政府開支的趨勢增長率為每年 5.3%，高於同期名義本地生產總值每年 4.4% 的趨勢增長預測。

- 3.5 換言之，即使假設由現在至二零四一／四二年度，教育、社會福利和衛生服務不作進一步提升，不出三十年，單是人口變化和價格變動，便會令政府開支總額上升，升幅相當於名義本地生產總值的 4.9 個百分點。
- 3.6 在三個不同服務水平增長的情況下，政府開支總額將有以下增長：

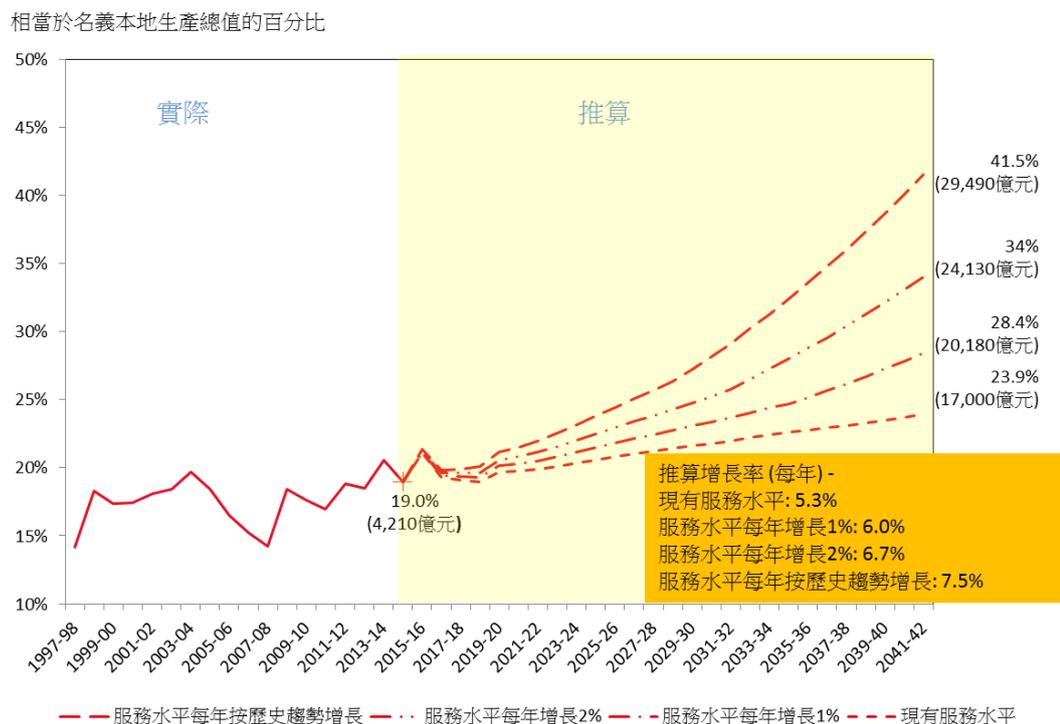
服務水平的增長	相當於名義本地生產總值的百分比	億元	每年整體增長*
	至 2041-42 年度		
每年增長 1%	28.4%	20,180	6.0%
每年增長 2%	34.0%	24,130	6.7%
每年按歷史趨勢增長	41.5%	29,490	7.5%

*包括人口變化、價格變動和服務水平增長

預計政府開支的趨勢增長率介乎每年 6.0% 至 7.5%，既高於回歸以來的平均每年 4.7% 開支增長，亦超越了推算期內，名義本地生產總值平均每年 4.4% 增幅。

- 3.7 換言之，除了計及現有服務水平情況所反映的人口變化和價格變動之外，假如教育、社會福利和衛生服務有所提升，以每年增長 1% 至按歷史趨勢下約每年 3% 的幅度增加，不出三十年，政府開支總額會增加 9.4 至 22.5 個百分點（反觀在現有服務水平情況下，升幅為 4.9 個百分點），升至佔名義本地生產總值的 28.4% 至 41.5%，遠高於現行公共開支指引所訂的 20% 水平。

圖 3.1 — 在基準情境下一九九七／九八至二零四一／四二年度的政府開支總額



敏感度分析

3.8 除了根據基準情境的各項宏觀經濟假設而作出上述推算外，工作小組還按在較高情境、較低情境和衝擊情境下的不同宏觀經濟假設(見第二章)，審視推算數字如何因情況而轉變。有關結果撮述如下：

(a) 就現有服務水平情況而言，預計二零四一／四二年度政府開支總額為：

2041-42 年度 政府開支 總額 (相當於名義 本地生產總值 的百分比)	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境 ²
現有服務水平	23.9%	22.7%	27.1%	29.3%

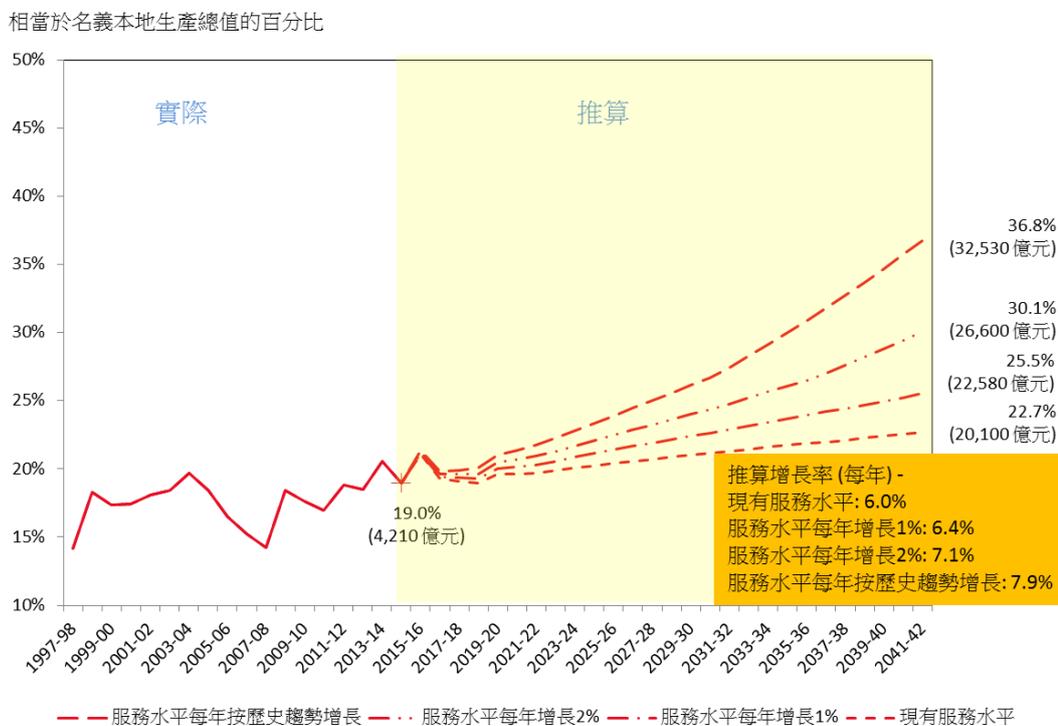
(b) 就服務水平增長的情況而言，預計二零四一／四二年度政府開支總額為：

2041-42 年度 政府開支 總額 (相當於名義 本地生產總值 的百分比)	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境 ²
每年增長 1%	28.4%	25.5%	32.1%	34.6%
每年增長 2%	34.0%	30.1%	38.4%	41.3%
每年按 歷史趨勢增長	41.5%	36.8%	46.9%	50.4%

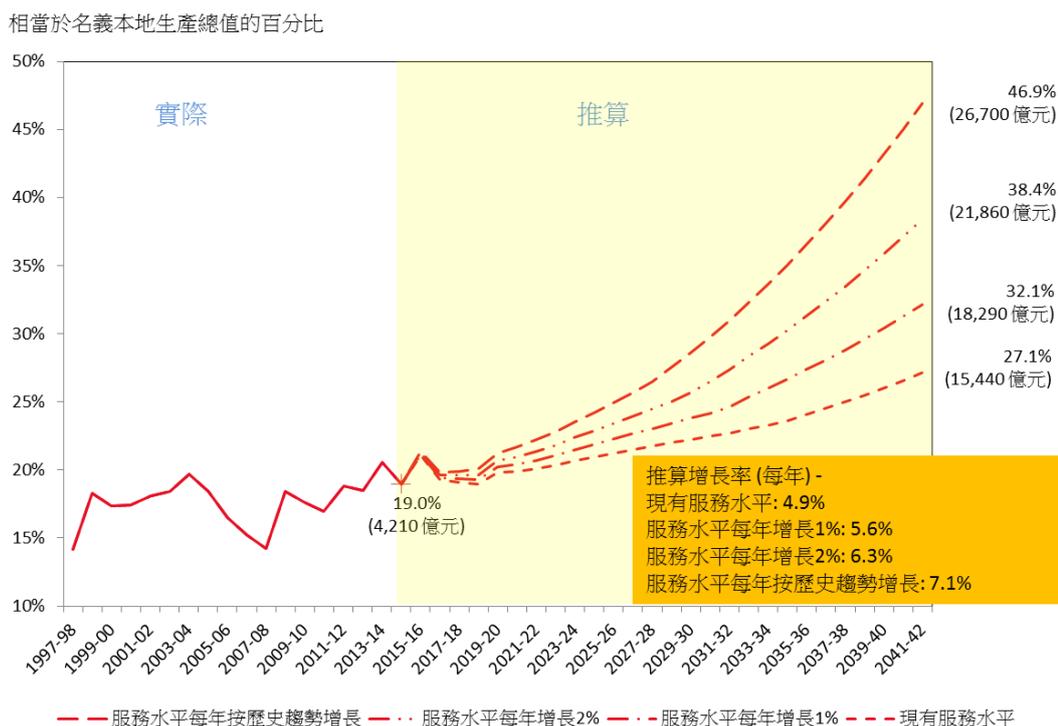
² 在推算衝擊情境下的開支時，工作小組參考了過往在經濟困難時曾採納的緊縮或控制開支措施。這些措施包括公務員凍薪或減薪、凍結社會保障金及控制開支增長。

圖 3.2 至 3.4 — 在較高、較低和衝擊情境下一九九七／九八至二零四一／四二年度的政府開支總額

較高情境

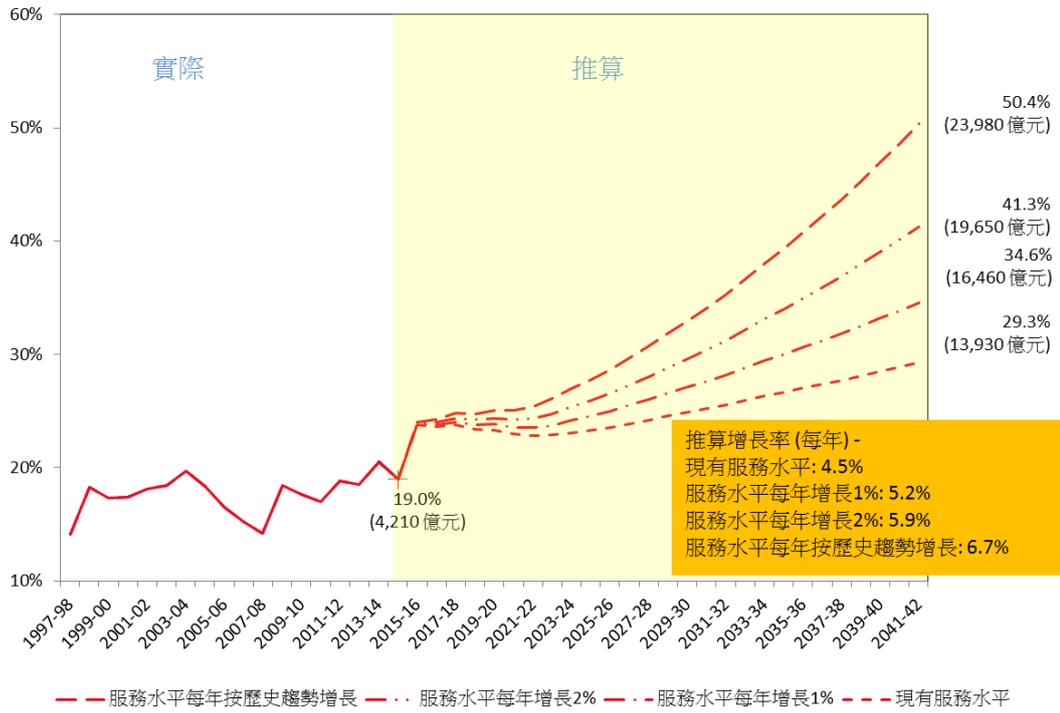


較低情境



衝擊情境

相當於名義本地生產總值的百分比



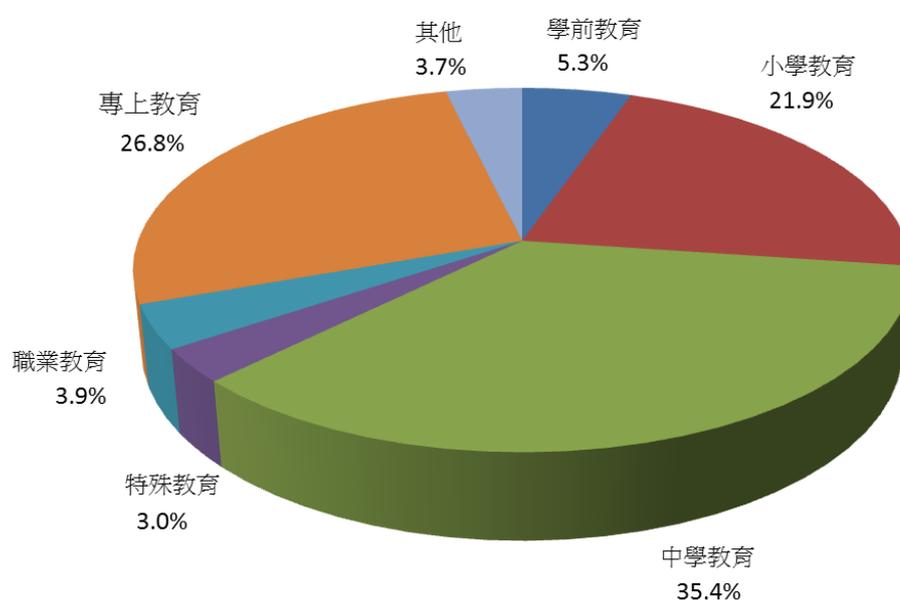
- 3.9 上述假設情況並未計及房屋委員會在二零一四年施政報告下，為履行增加資助公共房屋供應的承諾(每年約20 000個租住公屋(公屋)單位和8 000個居者有其屋(居屋)單位)而會面對的經費壓力。根據二零一三年施政報告中的承諾(包括以每年提供20 000個公屋單位和5 000居屋單位為目標)，而亦假設政府全數承擔房屋委員會由二零一九／二零年度起預計出現的經費短缺數額，則到了二零四一／四二年度，政府的累計潛在負債可能會再增加1,300億元至4,900億元。
- 3.10 除非另有註明，否則本章所載的推算數字都是基準情境的數字。至於與開支推算有關的各項假設、局限和考慮因素，詳情載於附件D。

(A) 教育

3.11 在各政策組別之中，教育的經常開支佔政府經常開支的比例最大。二零一四／一五年度，教育方面的政府經常開支預算為 671 億元，約佔經常開支總額 21.8%，相當於名義本地生產總值 3% 左右。

3.12 二零一四／一五年度教育經常開支按教育程度劃分的數字見下圖。

圖 3.5 — 二零一四／一五年度教育經常開支按教育程度劃分的數字 (671 億元)

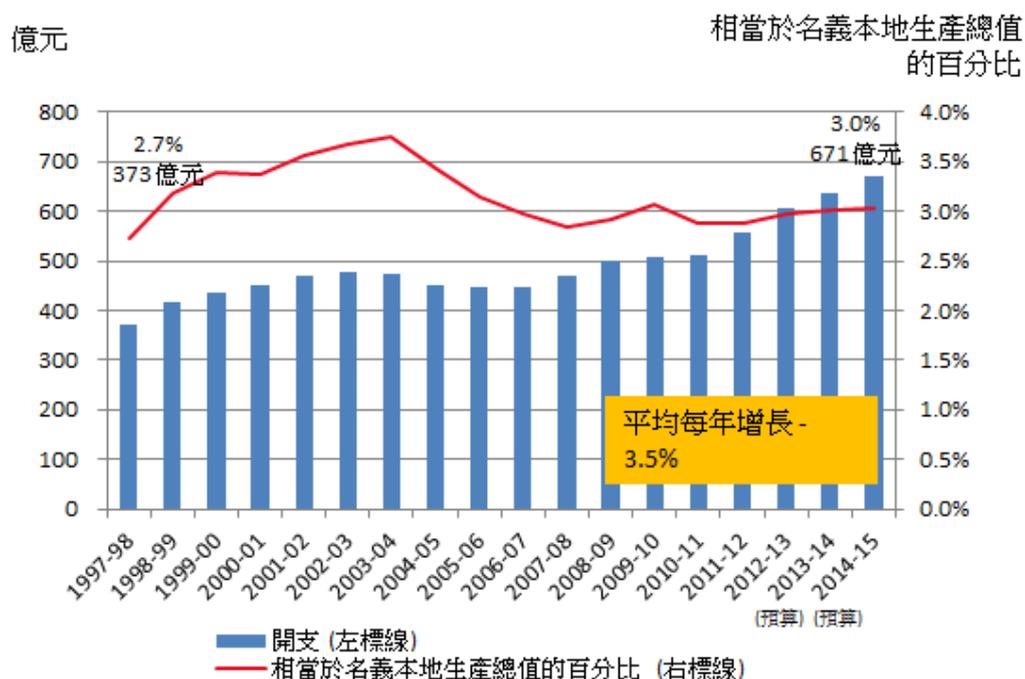


3.13 在教育經常開支當中，大約 96% 用於公營及津貼中小學的運作(包括發放教師薪金補助和其他津貼補助)、向教育機構發放資助，以及向學前至專上程度的學生發放津貼。學前、小學和中學教育界別的開支、資助或津貼的支出款額多寡，基本上取決於學校、開班、教師和學生的數目。職業教育和專上教育的開支佔教育經常開支總額 30.7%；這方面的開支額由供應帶動，取決於政府就這些教育界別提供多少學額而制定的政策。

- 3.14 在二零一三／一四學年，約有 133 000 名學前兒童在 724 間參與學前教育學券計劃的幼稚園就讀；有 280 500 名小學生、379 600 名中學生、7 850 名特殊學校學生在大約 1 000 間公營及津貼學校就讀。職業訓練局提供 45 800 個全日制職業教育學額和 26 300 個兼讀職業教育學額，而八間教資會資助院校則提供 91 600 個全日制等值學額。領取各種形式財政資助的學生則約有 337 300 名。
- 3.15 政府在教育方面作出龐大投資，以培育人才，促進社會流動，維持香港的發展。政府自一九九七／九八年度以來，在各級教育層面推出了多項重大政策措施，經常開支因而大幅增加。下文列舉一些顯著例子：
- (a) 二零零七／零八學年推出學前教育學券計劃。計及當局在二零一四／一五和二零一五／一六學年把學券資助額增加 2,500 元的計劃，估計在二零一四／一五學年，約有 139 000 名幼稚園學童受惠於該計劃，每人領取 20,010 元的學券，涉及預算開支總額約 26 億元；
 - (b) 由二零零八／零九學年起推行免費高中教育；由二零零九／一零學年起推行新高中課程；以及由二零零九／一零學年起推行多項措施，在中一學生人口短暫下降的情況下，穩定中學教育界別(措施包括減少每班派位人數和實行“自願優化班級結構”計劃)。二零零七／零八至二零一四／一五年度期間，政府在中學教育方面的開支增加約 67 億元；
 - (c) 由二零零九／一零學年起在公營小學推行小班教學。二零零八／零九至二零一四／一五年度期間，政府在小學教育方面的開支增加約 38 億元；以及
 - (d) 由二零一二／一三學年起在高等教育界別推行“三三四”新學制；在二零一二／一三至二零一四／一五的三年期內，把公帑資助第一年學士學位課程學額增至每年 15 000 個，又把高年級學士學位課程學額增至每年 8 000 個。二零一一／一二至二零一四／一五年度期間，政府在專上教育方面的開支增加約 45 億元。

3.16 二零一四／一五年度的教育經常開支撥款為 671 億元，與一九九七／九八年度的 373 億元開支比較(即由一九九七／九八年度至二零一四／一五年度的十七年間)，增加近 80% (圖 3.6)，增幅高於名義本地生產總值的 61.5% 累計增長率。

圖 3.6 — 一九九七／九八至二零一四／一五年度的教育經常開支



推算

3.17 根據推算，3 至 21 歲年齡組別的總人口會下降 8.1%，由二零一四年的 116.6 萬減少至二零四一年的 107.2 萬。具體來說，預測該年齡組別的人口增減情況如下：

(a) 由二零一四年的 116.6 萬減少至二零二零年的 109.9 萬，即下跌 5.7%；其後

(b) 到二零二九年增加至 118.9 萬的高峯，即上升 8.2%；再其後

(c) 到二零四一年減少至 107.2 萬，即下跌 9.8%。

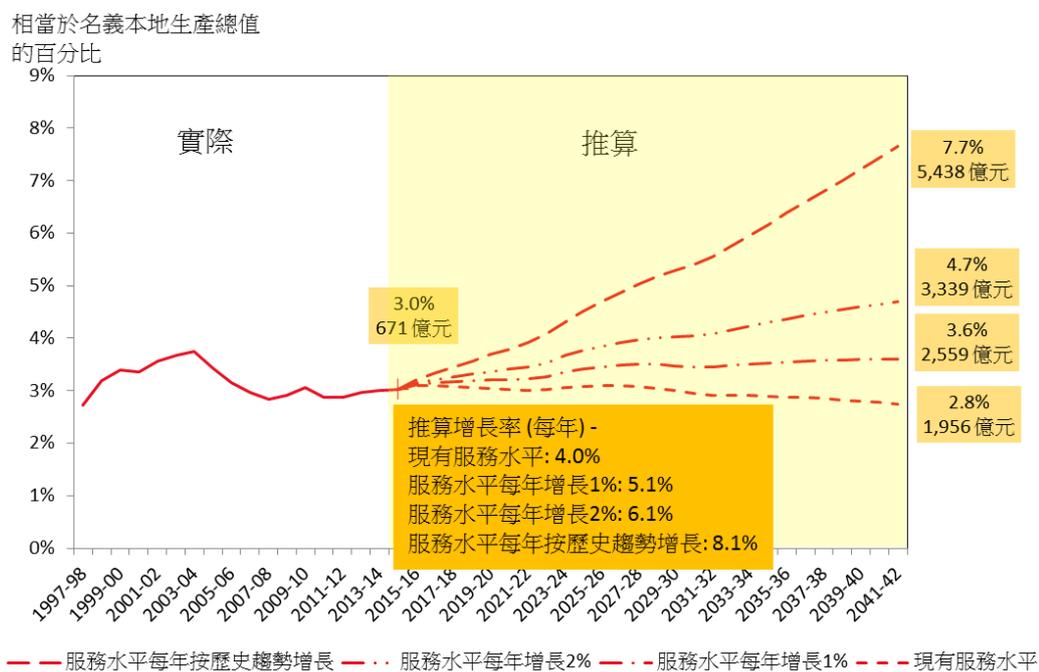
3.18 按附件 D 所詳載的假設，預測教育經常開支的變動情況如下：

(a) 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，教育的經常開支會由二零一四/一五年度的 3% 降至二零四一/四二年度的 2.8%，這主要是由於年齡介乎 3 至 21 歲的總人口預期會有所下降。以金額計算，則由 671 億元增加至 1,956 億元，即每年 4.0% 的增長率。

(b) 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，教育的經常開支會由二零一四/一五年度的 3% 上升至二零四一/四二年度介乎 3.6% 至 7.7%；以金額計算，則由 671 億元增加至介乎 2,559 億元至 5,438 億元，即每年的增長率介乎 5.1% 至 8.1%，均高於回歸以來教育經常開支每年 3.5% 的平均增長率。

以上推算詳見圖 3.7。

圖 3.7 — 一九九七／九八至二零四一／四二年度的教育經常開支

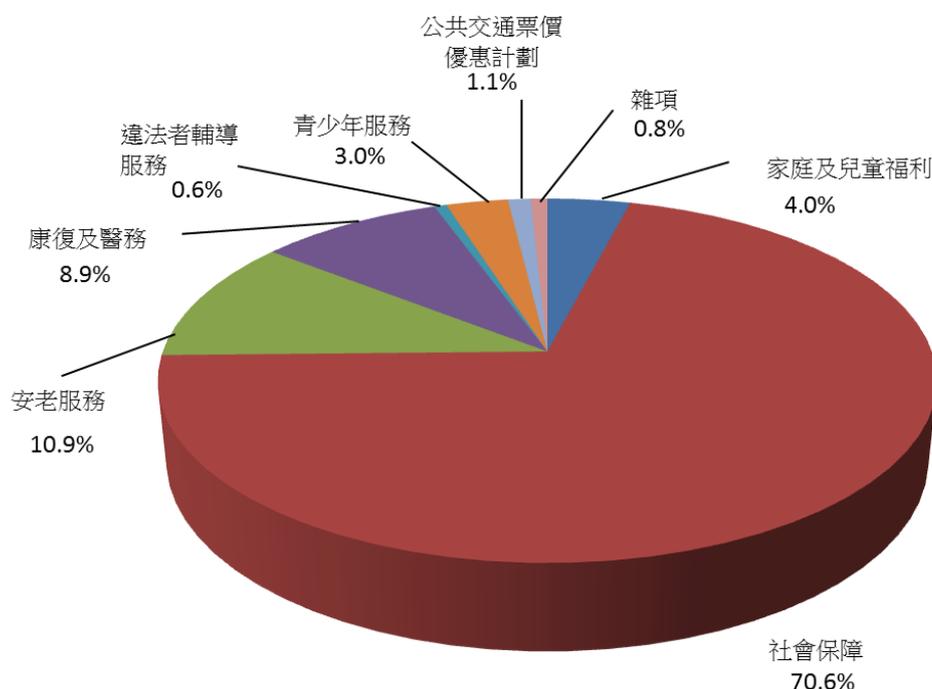


(B) 社會福利

3.19 在各政策組別之中，社會福利經常開支佔政府經常開支的比例居次。在二零一四／一五年度，社會福利方面的政府經常開支預算為 569 億元，約佔政府經常開支總額的 18.5%，相當於名義本地生產總值的 2.6%。

3.20 二零一四／一五年度社會福利經常開支按主要開支類別劃分的數字見下圖：

圖 3.8 — 二零一四／一五年度社會福利經常開支按主要開支類別劃分的數字 (569 億元)



3.21 二零一四／一五年度福利經常開支當中，有大約 70% (約 391 億元)用於發放社會保障金，分項數字如下：

- (a) 綜合社會保障援助(綜援)計劃：基於平均 255 000 宗綜援個案及為數約 432 000 名受助人數，二零一四／一五年度的綜援計劃撥款額約為 216 億元。在二零一四年二月時，一個四人住戶的平均每月綜援金額為 12,438 元。

(b) 公共福利金(在二零一四／一五年度約為 174 億元)

(i) 長者生活津貼 — 基於估計的個案數目約為 415 000 宗而每宗個案每月發放 2,285 元計算，長者生活津貼的每年撥款額約為 114 億元。

(ii) 高齡津貼／廣東計劃 — 基於估計的高齡津貼及廣東計劃的個案數目分別約為 195 000 宗及 31 000 宗，每年撥款額約為 32 億元。

(iii) 傷殘津貼 — 基於估計的個案數目約為 125 000 宗，每年撥款額約為 29 億元。

3.22 二零一四／一五年度的社會福利經常開支約有 11%(約 62 億元)用於**安老服務**，包括：

(a) 逾 27 000 個護理安老院和護養院宿位，二零一四／一五年度的預算開支約為 40 億元；以及

(b) 逾 2 900 個日間護理名額、約 24 000 個家居照顧個案或名額，以及 211 間長者地區中心的服務，二零一四／一五年度的預算開支約為 18 億元。

3.23 自一九九七／九八年度以來，政府推出了多項重大政策措施，以期提升並深化為有需要人士提供的服務，包括：

(a) 二零一三年推出長者生活津貼，以補助 65 歲或以上有經濟困難長者的生活開支。二零一四／一五年度長者生活津貼的撥款約為 114 億元；

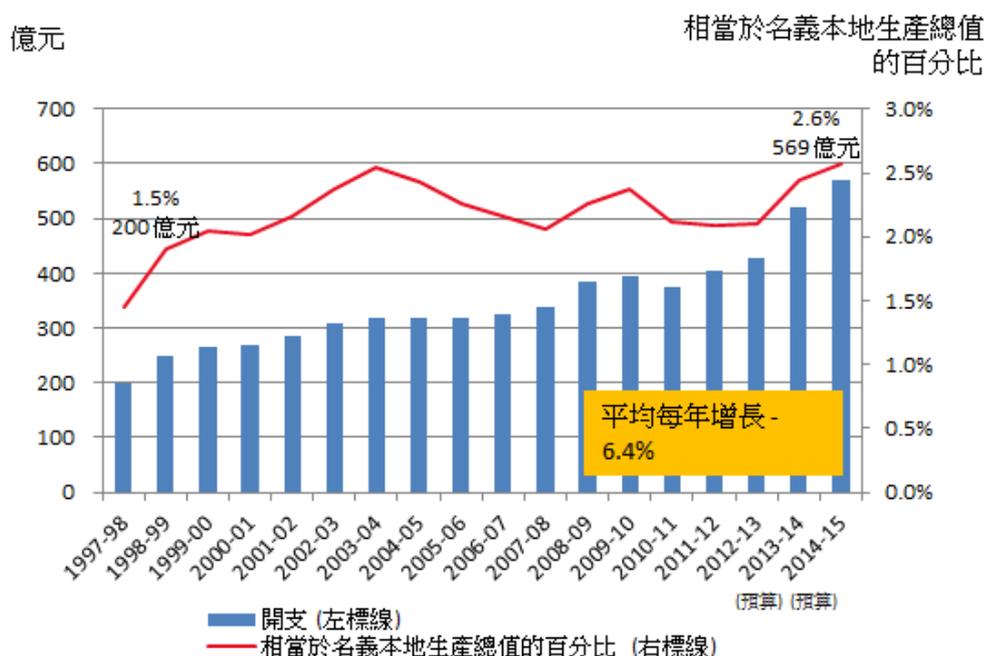
(b) 二零一二年推出長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃(2 元乘搭車船計劃)。截至二零一三年九月底，享用該計劃的受惠乘客人次，以長者計每日平均約為 595 200 人次，殘疾人士則約為 80 800 人次。根據推算，二零一四／一五年度在這方面提供的政府補貼約為 6 億元；

- (c) 由二零一二／一三年度起，把安老院舍和日間護理中心／單位的“照顧痴呆症患者補助金”的資助比率由 40% 提升至 100%，以便照顧有關長者。這方面的每年額外開支估計為 1.25 億元；
- (d) 推行涵蓋全港各區的離院長者綜合支援計劃，為需要他人照顧的離院長者及其照顧者提供綜合支援服務。這方面的每年開支估計約為 1.71 億元；以及
- (e) 由二零一一／一二年度起，向非嚴重程度殘疾、健康欠佳或年老的綜援受助人發放社區生活補助金 (5.9 億元)，支援他們在社區中生活；以及由二零一二／一三年度起，向使用非資助院舍住宿服務的 60 歲或以上綜援受助人提供院舍照顧補助金。這方面的每年開支估計約為 1.02 億元。

3.24 二零一四年施政報告公佈，政府將推出「低收入在職家庭津貼」。此項計劃的細節尚有待落實，預計措施全年的撥款將會約為 30 億元，能夠惠及超過 200 000 個家庭。由於必須在分析中計及此十分重要的措施，工作小組已假設了此計劃將於二零一五／一六推行，而其基本設計在推算期間並不會改變，同時每年撥款會根據綜合消費物價指數而調整。

3.25 二零一四／一五年度的社會福利經常開支撥款為 569 億元，與一九九七／九八年度的 200 億元開支比較，大幅增加 185%，增幅遠高於名義本地生產總值過去自一九九七／九八年至二零一四／一五年之間共十七年的 61.5% 累計增長率 (圖 3.9)。

圖 3.9 — 一九九七／九八至二零一四／一五年度的社會福利經常開支



推算

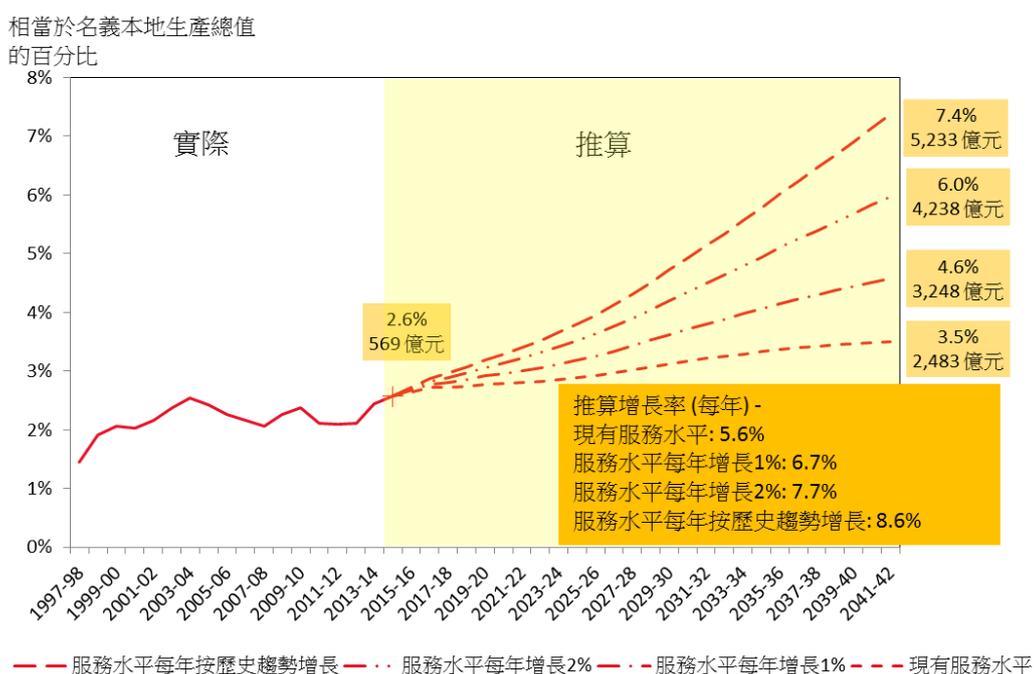
3.26 根據推算，本港 65 歲或以上長者人口會由二零一三年的 101.8 萬增加至二零四二年的 256 萬。由於有多種福利服務是以長者為對象，社會福利服務的規模和開支明顯會受到深遠影響。

3.27 考慮到整體人口和長者人口的估計變化，社會福利經常開支的增長推算如下：

(a) 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，社會福利的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.6% 增加至二零四一/四二年度的 3.5%；以金額計算，則由 569 億元增加至 2,483 億元，即每年 5.6% 的增長率。

(b) 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，社會福利的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.6% 上升至二零四一/四二年度介乎 4.6% 至 7.4%；以金額計算，則由 569 億元增加至介乎 3,248 億元至 5,233 億元，即每年的增長率介乎 6.7% 至 8.6%，高於回歸以來社會福利經常開支每年 6.4% 的平均增長率。

圖 3.10 — 一九九七/九八至二零四一/四二年度的社會福利經常開支



(C) 衛生

3.28 在各政策組別之中，衛生經常開支佔政府經常開支的比例居於第三位。二零一四／一五年度，衛生方面的政府經常開支預算為 524 億元，約佔政府經常開支總額 17%，相當於名義本地生產總值的 2.4%。

3.29 衛生經常開支當中，大約 90% 用於提供經常資助金予醫院管理局的公共衛生服務，餘下 10% 主要用於衛生署的基層醫療服務。

3.30 醫院管理局是法定機構，一九九零年十二月一日根據《醫院管理局條例》(第 113 章)成立，負責管理全港所有公立醫院。醫院管理局是香港公共醫療服務的主要提供者，肩負公共醫療系統安全網的重任，提供全港近 90% 的住院服務和 30% 的門診服務。該局目前管理 42 間公立醫院和醫療機構、48 間專科門診診所和 73 間普通科門診診所。醫院管理局運用經常資助金，推展多項公共醫療服務，包括：

(a) 住院服務

截至二零一五年三月三十一日，醫院管理局計劃提供約 27 645 張住院病牀。根據醫院管理局於二零一二／一三年度的使用分布，該局把 65% 的經常撥款用於提供住院服務，包括 54% 用於急症護理(普通病人和精神病人服務)、11% 用於延續護理(療養、護養、弱智和精神病人服務)。

(b) 日間及社區護理

醫院管理局在二零一二／一三年度把約 35% 的經常撥款用於提供日間及社區護理服務，包括急症、專科門診、普通科門診，以及日間醫院和社區服務，例如社康護士外展探訪和精神科外展服務。其中，專科門診服務的經常撥款佔 21%、普通科門診服務佔 5%、急症服務佔 5%，合共 31%。在二零一四／一五年度，醫院管理局轄下專科門診診所、普通科門診診所、急症室為求診者提供的服務分別約達 6 867 000、5 709 000、2 237 000 人次。

3.31 醫院管理局和衛生署的資源運用分布情況，見圖 3.11 和 3.12。

圖 3.11 — 二零一二／一三年度醫院管理局的資源運用分布情況

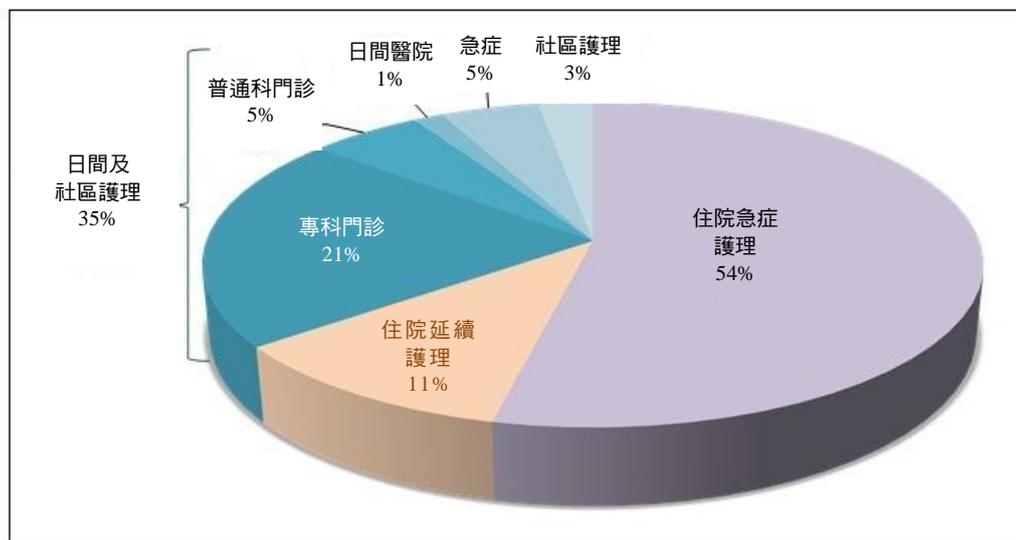
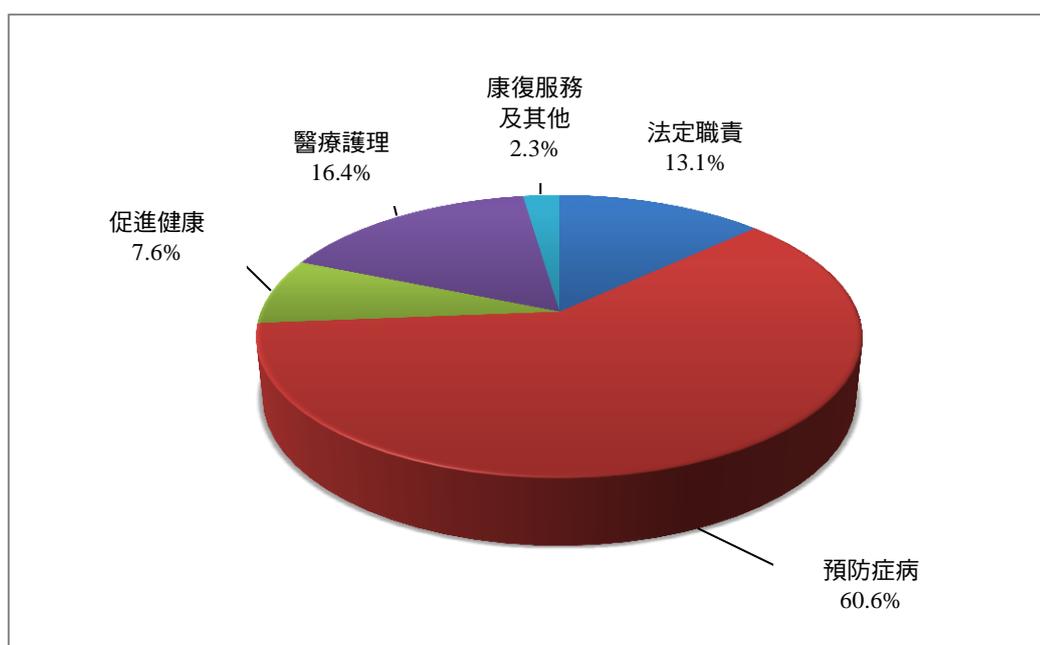


圖 3.12 — 二零一四／一五年度衛生署的計劃資源運用分布情況



3.32 自一九九七／九八年度以來，當局已推出或計劃推出多項重大的衛生政策措施，包括：

醫院管理局

- (a) 二零零九／一零至二零一四／一五年度期間增加 980 張普通科(急症及療養)病牀，在二零一四／一五年度涉及全年撥款 13 億元；
- (b) 採用個案管理模式，自二零零九／一零年度推行以社區為本的精神病康復者復康支援計劃，並自二零一零／一一年度為嚴重精神病患者實施以地區為本的社區個案管理計劃；二零一四／一五年度涉及全年撥款 2 億元；
- (c) 自二零零九／一零年度發展社區健康中心／網絡，以提升基層醫療服務，並加強對糖尿和高血壓病人的長期病患管理；二零一四／一五年度，涉及全年撥款 6 億元；
- (d) 自二零零九／一零年度擴大《醫院管理局藥物名冊》範圍，以涵蓋更多新藥物，讓醫院管理局為病人提供更高質素的藥物；二零一四／一五年度，涉及全年撥款 7 億元；以及
- (e) 自二零零九／一零年度加強藥劑製品採購系統、供應鏈管理和藥物質素保證；二零一四／一五年度，涉及全年撥款 2 億元；

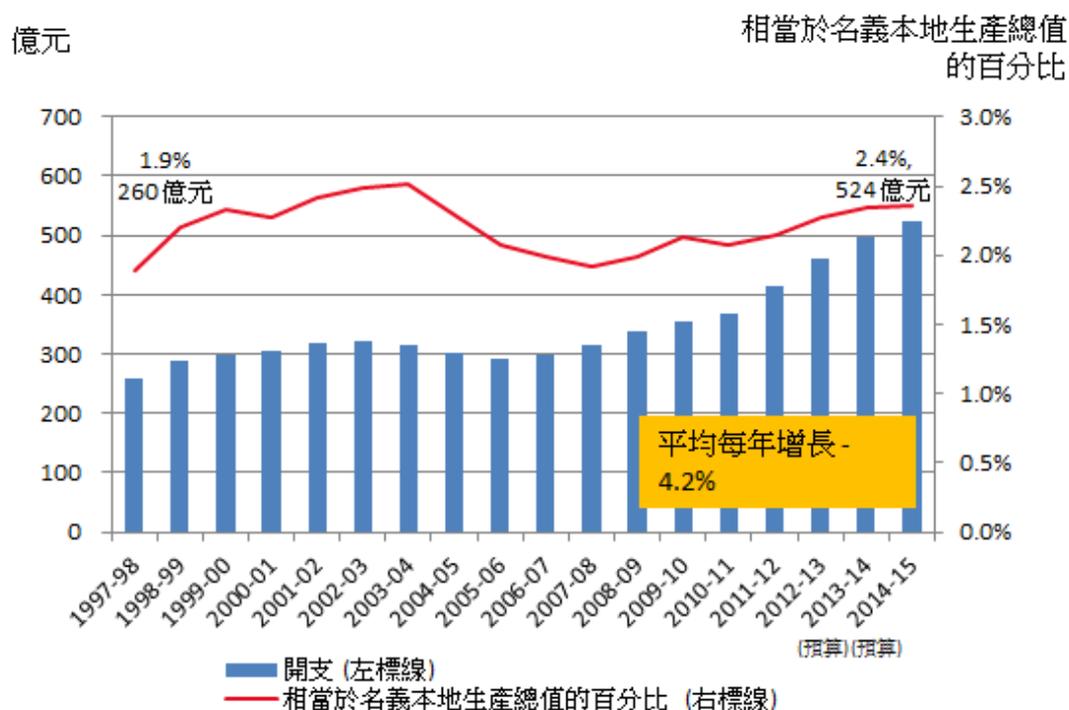
衛生署

- (f) 二零零九年一月一日推出長者醫療券試驗計劃，以改善向長者提供的基層醫療服務；計劃已於二零一三年一月常規化；每年的醫療券值在二零一三年由 500 元倍增至 1,000 元，二零一四年的施政報告再將其倍增至 2,000 元。在二零一四／一五年度，涉及撥款 8 億元；以及

(g) 疫苗計劃辦事處的營運(二零一四／一五年度涉及 1.2 億元)；該辦事處負責監督多項事宜，其中包括兩個疫苗資助計劃的運作，即由二零零八／零九年度開始資助半歲至六歲以下兒童在私家醫生診所接種季節性流感疫苗，以及由二零零九／一零年度開始，資助 65 歲或以上長者在私家醫生診所接種季節性流感和肺炎球菌疫苗。

3.33 二零一四／一五年度的衛生經常開支為 524 億元，與一九九七／九八年度的 260 億元開支比較，增加約 101%，增幅高於名義本地生產總值由一九九七／九八年度至二零一四／一五年度十七年間的 61.5% 累計增長率(圖 3.13)。每年撥給醫院管理局的資助金，由一九九七／九八年度的 238 億元，增加至二零一四／一五年度的 472 億元。

圖 3.13 — 一九九七／九八至二零一四／一五年度的衛生經常開支

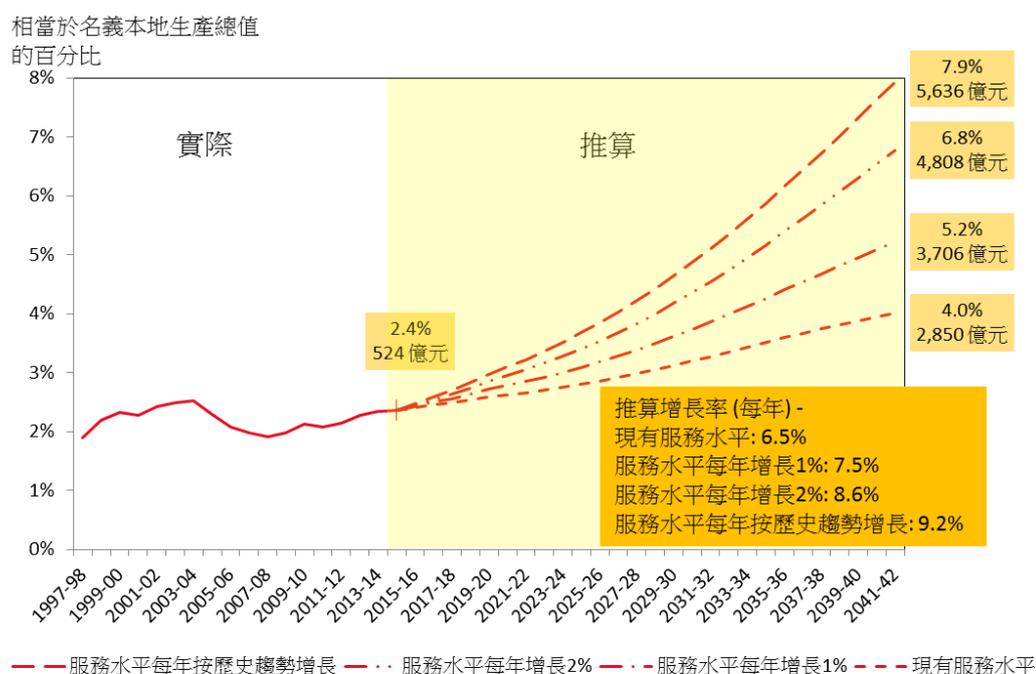


推算

3.34 考慮到整體人口和長者人口的估計變化，衛生經常開支的增長推算如下：

- (a) 在現有服務水平情況下，以名義本地生產總值計算，衛生的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.4%，增加至二零四一/四二年度的 4.0%；以金額計算，則由 524 億元增加至 2,850 億元，即每年 6.5% 的增長率。
- (b) 在三個不同服務水平增長情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，衛生的經常開支會由二零一四/一五年度的 2.4% 上升至二零四一/四二年度介乎 5.2% 至 7.9%；以金額計算，則由 524 億元增加至介乎 3,706 億元至 5,636 億元，即每年的增長率介乎 7.5% 至 9.2%，高於回歸以來衛生服務經常開支每年 4.2% 的平均增長率。

圖 3.14 — 一九九七/九八至二零四一/四二年度的衛生經常開支



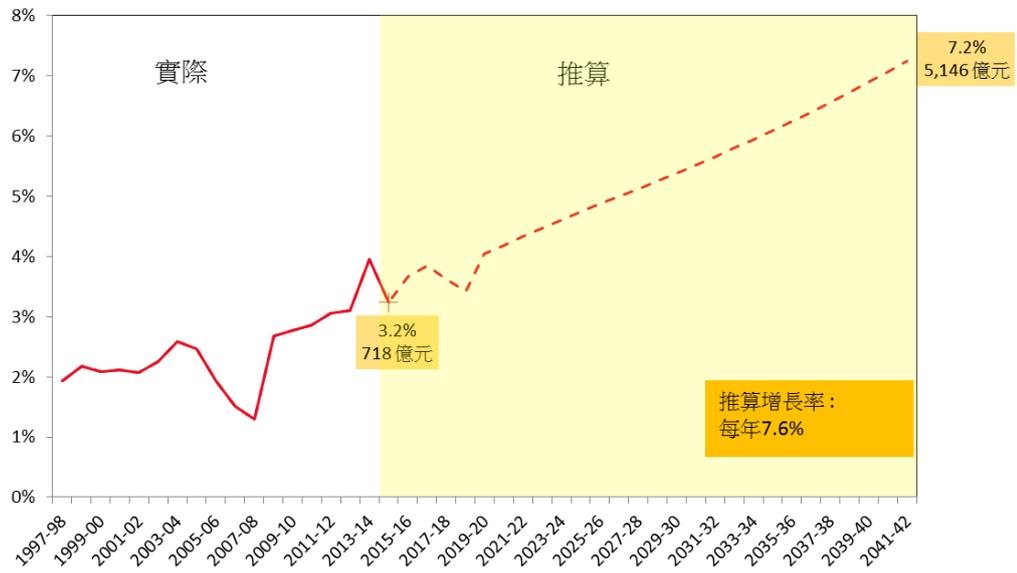
3.35 衛生經常開支預計有所增長，是因為整體人口和長者人口增長，加上假設的服務水平增長和價格上升所致。隨着全球醫護行業的醫學知識和技術水平不斷迅速提高，醫院管理局必須繼續把醫療服務的安全程度和質素維持在高水平，緊貼國際標準。醫院管理局要有額外資源，才能採用新技術(例如引進新藥物和醫療器材，以及就新技術提供員工培訓)並落實現代化(例如設施現代化和實施新的安全管制程序)，與時並進。在計算服務水平增長下的推算時，工作小組已計及因配合醫學進步所涉及的額外開支。服務水平增長趨勢因數由一九九七／九八年度起計為每年 1.06%；由二零零七／零八年度起計則為每年 2.63%。工作小組經周詳考慮後，同意把服務水平按歷史趨勢增長的因數訂為 2.63%，以剔除沙士疫情所引致的扭曲情況。

(D) 基本工程

- 3.36 為推動經濟發展，改善本港市民的生活質素，政府致力開展基建計劃，包括公路和運輸基建、環保項目、學校、長者設施，以及醫院病牀；凡此種種，都與人口年齡間接相關。在二零一四／一五年度，由基本工程儲備基金和政府獎券基金撥款支付的基本工程開支，預算為718億元。
- 3.37 與一九九七／九八年度的265億元開支比較，基本工程的每年現金流量在過去十七年間增加約171%。
- 3.38 基本工程的現金流量需求時有波動。然而，在過去三十多年間(自一九八二／八三年度成立基本工程儲備基金以來至二零一四／一五年度)，基本工程開支的數額平均相當於實質本地生產總值的3.4%。工作小組假設，在推算期內，基本工程開支會維持在實質本地生產總值3.4%的水平。儘管如此，建造價格的升幅往往高於以本地生產總值平減物價指數量度的一般通脹的升幅，而未來情況也假設如此。以名義本地生產總值的百分比計算，基本工程開支預計會由二零一四／一五年度的3.2%增加至二零四一／四二年度的7.2%；以金額計算，則預計會由718億元增加至5,146億元，即**每年增長7.6%**，高於回歸以來基本工程開支每年6%的平均增長率(圖3.15)。

圖 3.15 — 一九九七／九八至二零四一／四二年度的基本工程開支

相當於名義本地生產總值的百分比

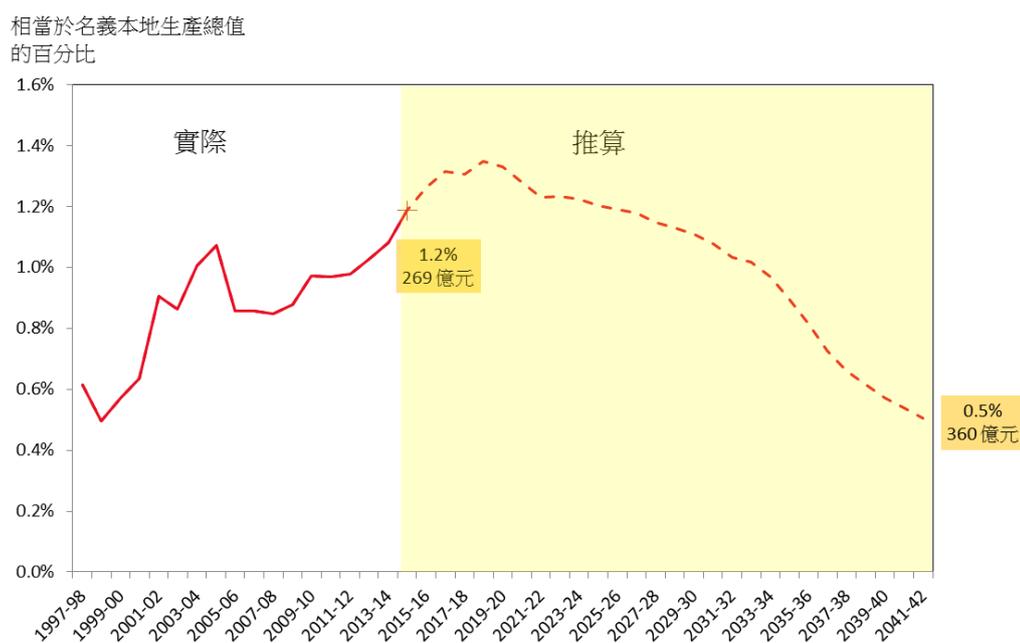


(E) 公務員退休金和公務員公積金／強積金供款

3.39 退休時可獲發退休金的人員主要包括二零零零年六月一日前入職的公務員和司法人員。退休金開支主要包括兩部分：(a)在有關公務員退休時向其發放的一筆過退休酬金(經折算的退休金)；以及(b)每月向該員發放的退休金，直至該員不合資格領取退休金為止。向公務員發放退休金是政府的法定責任。截至二零一三年三月底，在職的可享退休金人員約有 116 000 人，正在領取退休金的退休人員則有 117 000 人左右。

3.40 根據在二零一三年十月進行的退休金負債額最新精算評估，政府在公務員和司法人員退休金福利方面的開支預計會由二零一四／一五年度度的 269 億元逐步增加，到二零三二／三三年度達至高峯的 509 億元，其間大多數可享退休金人員陸續退休並領取一筆過退休酬金。其後，有關開支預計會逐步減少至二零四一／四二年度度的 360 億元。以名義本地生產總值的百分比計算，退休金開支在二零一四／一五年度為 1.2%，在二零四一／四二年度則為 0.5% (圖 3.16)。

圖 3.16 — 一九九七／九八至二零四一／四二年度的退休金開支



- 3.41 二零零零年六月一日或以後入職的公務員不再享有退休金福利，但符合資格享有包含僱主供款的強積金福利，在入職滿三年並轉至長期聘用制後可享有同樣包含僱主供款的公務員公積金福利。
- 3.42 按現時的人手水平推算，強積金／公務員公積金供款的開支預計會由二零一四／一五年度的 21 億元，增加至二零四一／四二年度的 323 億元。政府開支總額的推算，已計及這個因素。

(F) 其他開支

3.43 上文(A)至(E)部的推算尚未包括：

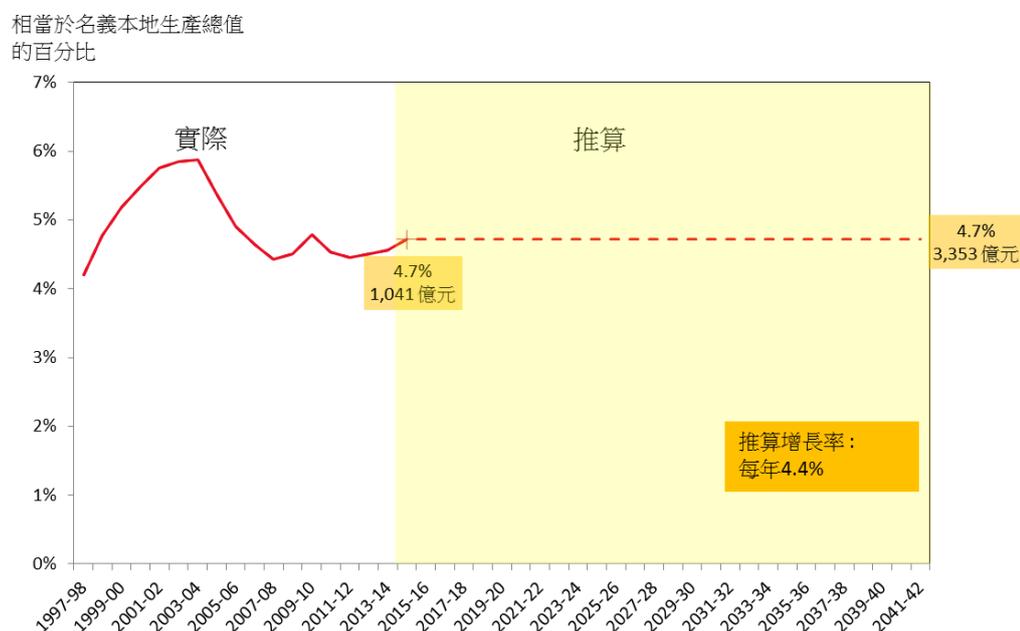
- (a) 保安、基礎建設、經濟、房屋³、環境及食物、社區及對外事務，以及輔助服務(退休金福利除外)方面的政府經常開支(在本報告內稱為“其他經常開支”)；人口結構中與年齡有關的變動，對這些開支造成影響的程度較小；
- (b) 非經常開支，即用於一次過項目，但不涉及購買或興建實物資產的開支；以及
- (c) 其他非經營開支，包括由資本投資基金、賑災基金、創新及科技基金等撥款購置器材和付款所涉及的開支。

³ 這項開支用於規管前屋宇建設委員會的樓宇並促進私人住宅物業市場發展；這個開支項目有別於向房屋委員會提供資助，以興建公共房屋所涉及的開支。

3.44 工作小組根據這些範疇近年的實際開支趨勢，假設在二零一四／一五至二零四一／四二年度期間，這些開支會按名義本地生產總值的某個固定百分比增長。有關開支推算如下：

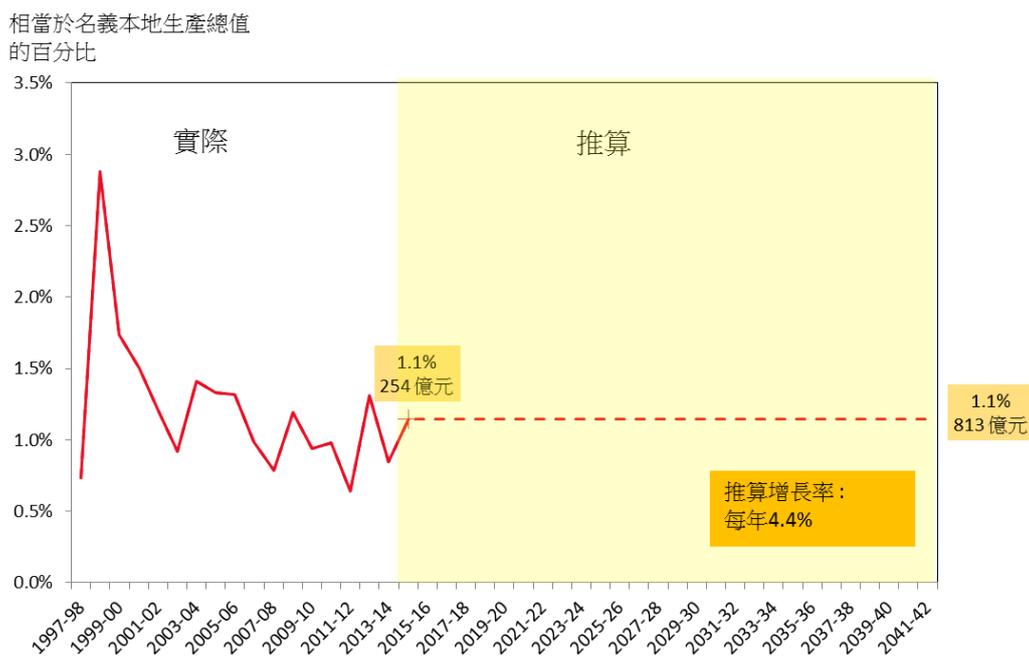
- (a) 以名義本地生產總值的百分比計算，其他經常開支預計會由二零一四／一五年度至二零四一／四二年度維持在 4.7%；以金額計算，則由 1,041 億元增加至 3,353 億元，即每年增長 4.4% (圖 3.17)。

圖 3.17 — 一九九七／九八至二零四一／四二年度的其他經常開支



(b)以名義本地生產總值的百分比計算，非經常及其他非經營開支(經調整以扣除一次過注資和紓困措施的開支)預計由二零一四／一五年度至二零四一／四二年度維持在 1.1%；以金額計算，則由 254 億元增加至 813 億元，即每年增長 4.4%(圖 3.18)。

圖 3.18 — 一九九七／九八至二零四一／四二年度的非經常及其他非經營開支



(G) 利息支出

- 3.45 計及第四章所載的收入推算，在某些推算假設情況下，政府的財政儲備結餘額不足以彌補計至二零四一／四二年度的財政赤字。在這些情況下，開支推算會假設政府須借貸融資。考慮到當前的十年期債券孳息率及其往後的可能上升趨勢，這類借款的利息成本假設按年息3.5%計算。在最壞情況下，即在衝擊情境的服務水平每年按歷史趨勢增長的情況下，以名義本地生產總值的百分比計算，二零四一／四二年度的利息支出會達到8.6%，以金額計算則為4,092億元。工作小組已因應情況把預計的利息支出計入政府開支總額的推算內。

房屋委員會

3.46 房屋委員會的開支並不計入政府開支，因此上文各章節所述的推算並未將之涵蓋其中。然而，工作小組明白，房屋是政府其中一項須優先處理的重要工作，而就房屋計劃作出的承諾，對公營部門會有實質的財政影響。

3.47 房屋委員會是法定組織，一九七三年四月根據《房屋條例》(第 283 章)成立，負責制訂並推行公共房屋計劃，目的是協助政府落實政策目標，為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭解決住屋需要。

3.48 為評估建屋計劃可能對政府財政造成的壓力，工作小組檢視了房屋委員會的初步較長遠開支推算，並假設短缺的經費會全數由政府注資填補。工作小組研究了兩個不同的假設情況：

(a) 假設情況一：假設租住公屋租金每兩年增加 5%。

在這假設情況下，二零一九／二零年度開始時，房屋委員會短缺的經費預計可達到 310 億元，而其後每三年所須注入的經費則介乎 290 億元至 820 億元。到了二零四一／四二年度，經費短缺總額可達到 4,900 億元左右。

(b) 假設情況二：假設租住公屋租金每兩年增加 10%。

在這假設情況下，二零二零／二一年度開始時，房屋委員會短缺的經費預計可達到 270 億元，而其後每三年所須注入的經費則介乎 150 億元至 330 億元。到了二零四一／四二年度，經費短缺總額可達到 1,300 億元左右。

3.49 以上的分析假設房屋委員會能符合二零一三年施政報告中的承諾，每年提供 20 000 個公屋單位和 5 000 個居屋單位，但並未反映於二零一四年施政報告中承諾的每年提供 8 000 個(而非 5 000 個)居屋單位。上述分析不會影響政府日後與房屋委員會進行的磋商。

總結

3.50 假設經濟會按基準情境增長，以名義本地生產總值的百分比計算，政府開支總額預計會由二零一四／一五年度的 19%(以金額計算為 4,210 億元)，上升至下述不同情況的水平—

	至二零四一／四二年度的 政府開支總額	
	相當於本地 生產總值的 百分比	億元
現有服務水平	23.9%	17,000
服務水平每年增長 1%	28.4%	20,180
服務水平每年增長 2%	34.0%	24,130
服務水平 每年按歷史趨勢增長	41.5%	29,490

3.51 如房屋委員會短缺的經費最終由政府承擔，則二零四一／四二年度(未計及二零一四年施政報告的承諾)的政府開支總額預計會再有增加，額外增幅介乎 1,300 億元至 4,900 億元。在有需要由政府撥款注資的各個年度，以名義本地生產總值的百分比計算，推算開支會再提高 0.3 至 1.5 個百分點。

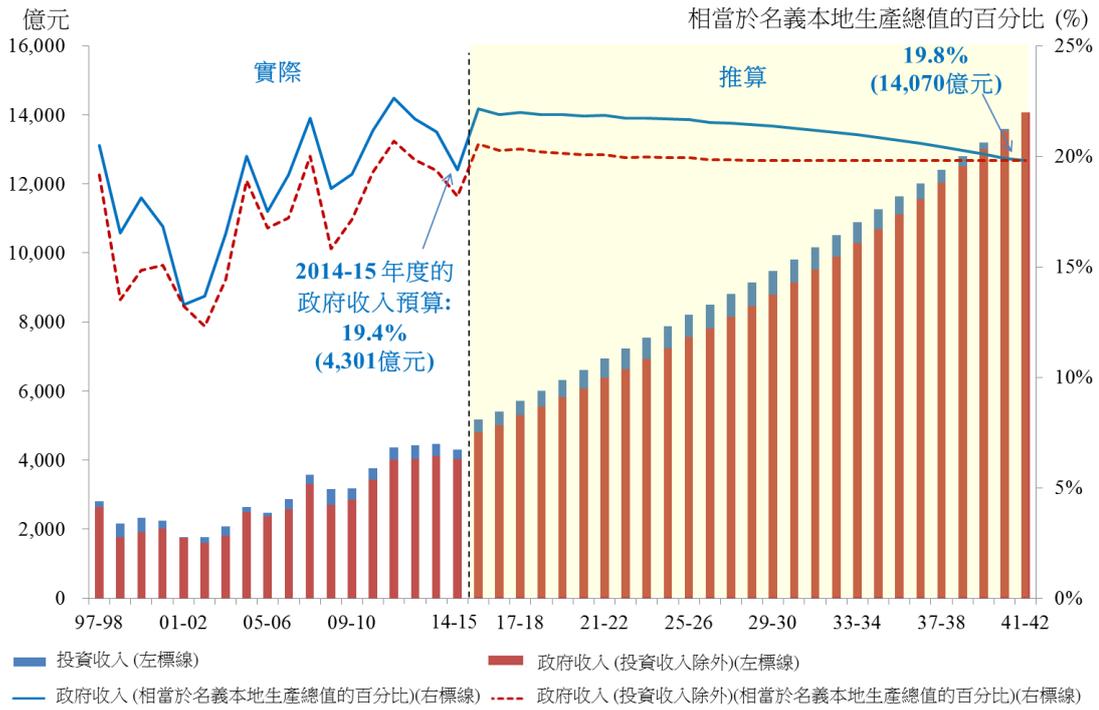
3.52 《基本法》第一百零七條規定，政府的財政預算須與本地生產總值的增長率相適應。工作小組察悉並關注到，推算的開支增長速度會超越經濟增長。第七章會論述控制開支增長的建議措施。

第四章 — 收入推算

概覽

- 4.1 除了開支，工作小組也作出了未來三十年的政府收入推算。這是根據計量經濟模型，利用一九九一／九二至二零一二／一三年度期間的數據，對過往各項主要收入與宏觀經濟起伏周期的關係作出分析後而得出的推算數字。
- 4.2 採用第二章所述，**基準情境**下的宏觀經濟假設，政府收入(未計投資收入)相當於名義本地生產總值的比率，在二零一零年代中期至二零二零年代初期預計會徘徊於20%或稍高的水平。由二零二二年起，隨着人口老化的影響逐步浮現，經濟增長動力隨之減弱；政府收入(未計投資收入)預計每年增長4.7%。收入的趨勢增長預測，也與名義本地生產總值的預計趨勢增長(每年4.4%)基本一致。
- 4.3 政府投資收入的推算，是假設財政儲備平均結餘的投資回報率為每年5%(即二零一三/一四年度的實際回報率，亦與近五年，即二零一零/一一至二零一四/一五年度，政府就財政儲備而收取的平均按年5.3%回報大致相若)而推算出來的。計及投資收入後，在**基準經濟情境**的現有服務水平的假設情況下，政府收入預計每年增長4.5%。自一九九七／九八年度起計十七年，政府收入的平均增長率為每年2.5%。自二零零九／一零年度起計五年，政府收入的平均增長率為每年6.2%，上述政府收入的預計趨勢增長大致位於兩者的中距段。按推算，收入與名義本地生產總值的比率，在二零四一／四二年度為19.8%；以金額計算，料會由二零一四／一五年度的4,301億元增加至二零四一／四二年度的14,070億元。

圖 4.1 — 政府收入推算

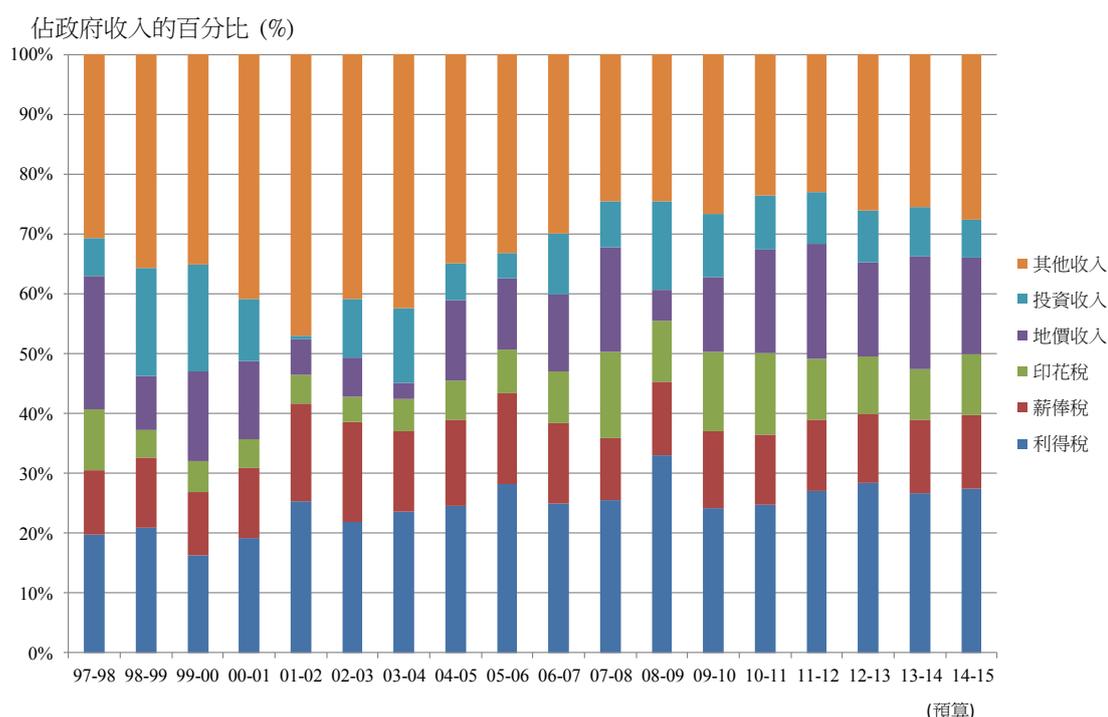


政府收入 — 現況

4.4 二零一四／一五年度政府總收入預計為 4,301 億元。為方便分析，政府總收入主要包括五大項目，即利得稅（佔二零一四／一五年度預算政府收入的 27%）、地價收入（16%）、薪俸稅（12%）、印花稅（10%）及投資收入（6%）。這些項目共佔二零一四／一五年度政府收入預算的 72%。除五大收入項目外，其他收入包括博彩稅、差餉、車輛稅、煙酒及燃油稅等（在下文第 4.13 及 4.14 段統稱為“其他收入（投資收入除外）”）。

4.5 從下面的圖 4.2 可見，這些主要收入項目在政府總收入中的相對比重，自一九九七／九八年度以來波動頗大：

圖 4.2 — 由一九九七／九八年度以來的各項主要收入的佔比



政府收入易受經濟周期影響

4.6 香港是細小而開放的經濟體，經濟表現很容易受環球經濟的反覆波動影響。一如圖 4.3 所示，政府收入不單易受經濟周期影響，其波動之大，尤甚於經濟起伏。舉例來說，在一九九八年亞洲金融危機、二零零零年科網股泡沫爆破，以及二零零八年全球金融危機期間，本港經濟陷入困境，政府收入銳減，並且跌幅遠較名義本地生產總值為大。相反，當經濟向好時，政府收入的增幅亦明顯高於名義本地生產總值。總括來說，一如表 4.1 所示，經濟周期過後，政府收入增幅與名義本地生產總值的增長就長期而言大致相若。

圖 4.3 — 自一九九一／九二年度以來的政府收入及名義本地生產總值

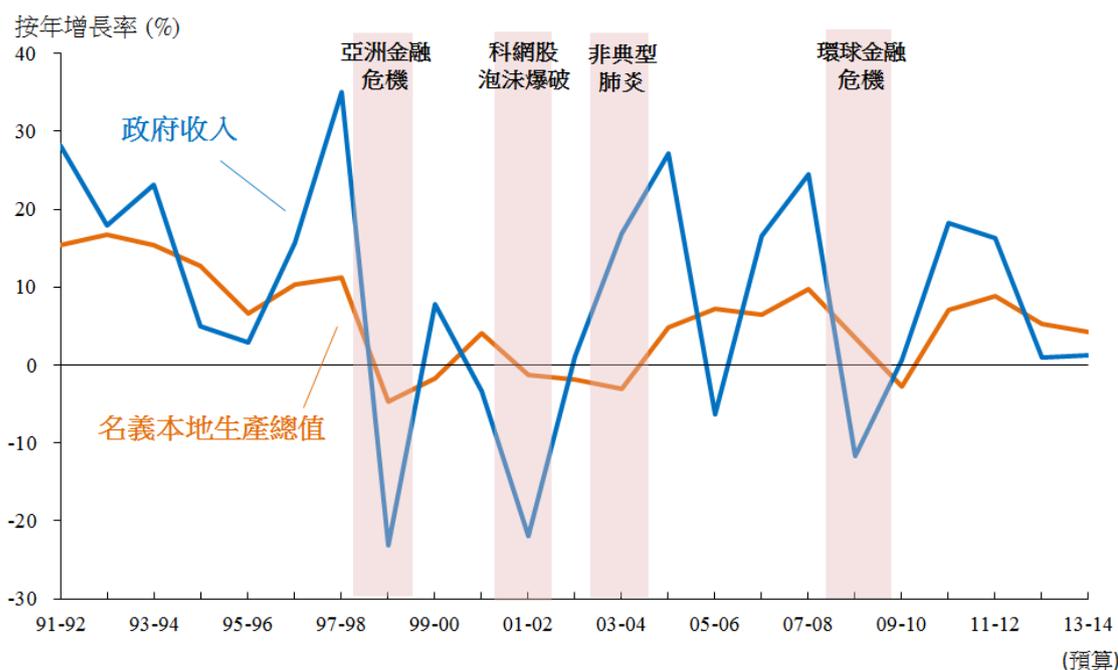


表 4.1 - 名義本地生產總值及政府收入過往的趨勢增長率

時期	名義本地生產總值	政府收入
一九七四/七五至 二零一三/一四年度 (四十年)	每年 10.3%	每年 11.7% (每年 11.7%)
一九八四/八五至 二零一三/一四年度 (三十年)	每年 7.9%	每年 9.1% (每年 9.1%)
一九九八/九九至 二零一三/一四年度 (十六年)	每年 2.8%	每年 3.0% (每年 2.8%)

註：括弧內數字表示政府收入(未計投資收入)的趨勢增長率。

- 4.7 為進一步考究政府收入與整體經濟的關係，工作小組分析了過往每項主要收入與當時宏觀經濟情況的關係，詳見下文。為分析之用，有關收入數字因應各項一次過退款或一次過大額收入(例如把政府收費隧道和橋樑證券化所得的收入)作出了相應調整，以便更真實地反映出相關收入趨勢。

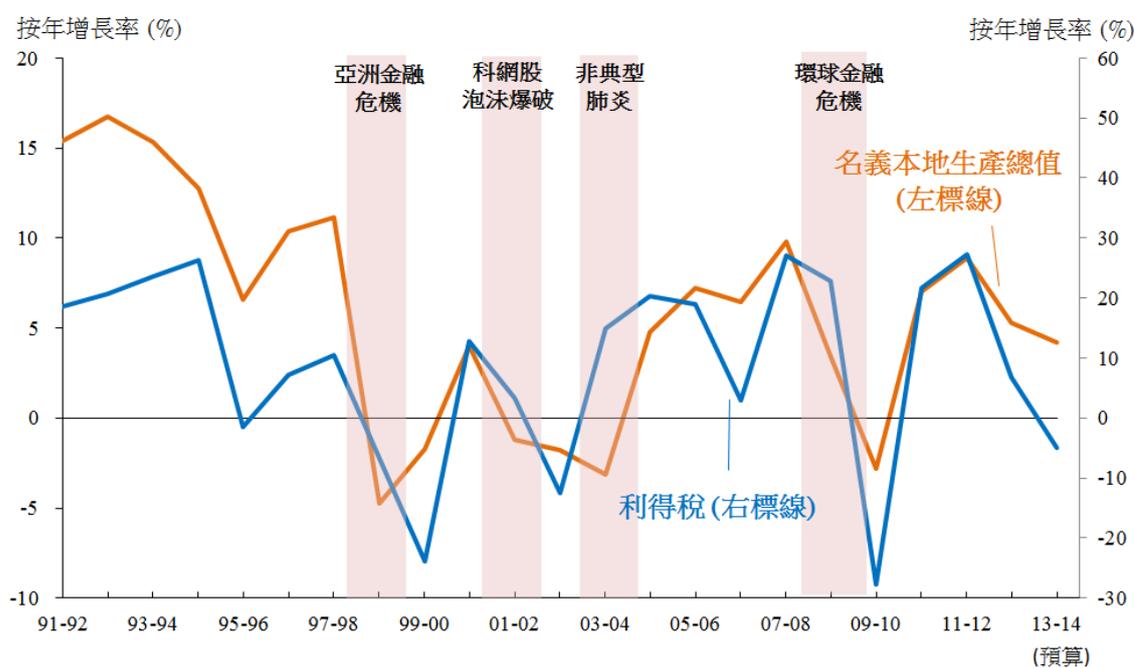
利得稅¹

- 4.8 利得稅是政府總收入的最大單一來源，佔二零一四／一五年度預算政府收入的 27%。一如圖 4.4 所示，利得稅對經濟起跌非常敏感。這不難理解，因為在經濟暢旺時，企業的定價能力和相應的盈利能力一般會較佳，但在經濟逆轉時卻也是首當其衝。
- 4.9 具體來說，在一九九九／二零零零年度，由於亞洲金融危機的衝擊，以及邊際利潤隨通縮出現而下降，利得稅收入銳減，跌至相當於名義本地生產總值的 3.1% 的低位。由於二零零三年後經濟轉勢並迅速反彈，儘管在二零零八／零九年度因經濟衰退而短暫中斷，但利得稅收入相當於名義本地生產總值的比率大致上仍見上升。把一九九一／九二至二零一三／一四年度各個經濟周期的影響抹平後計算，利得稅收入平均相當於名義本地生產總值的 4.4%。

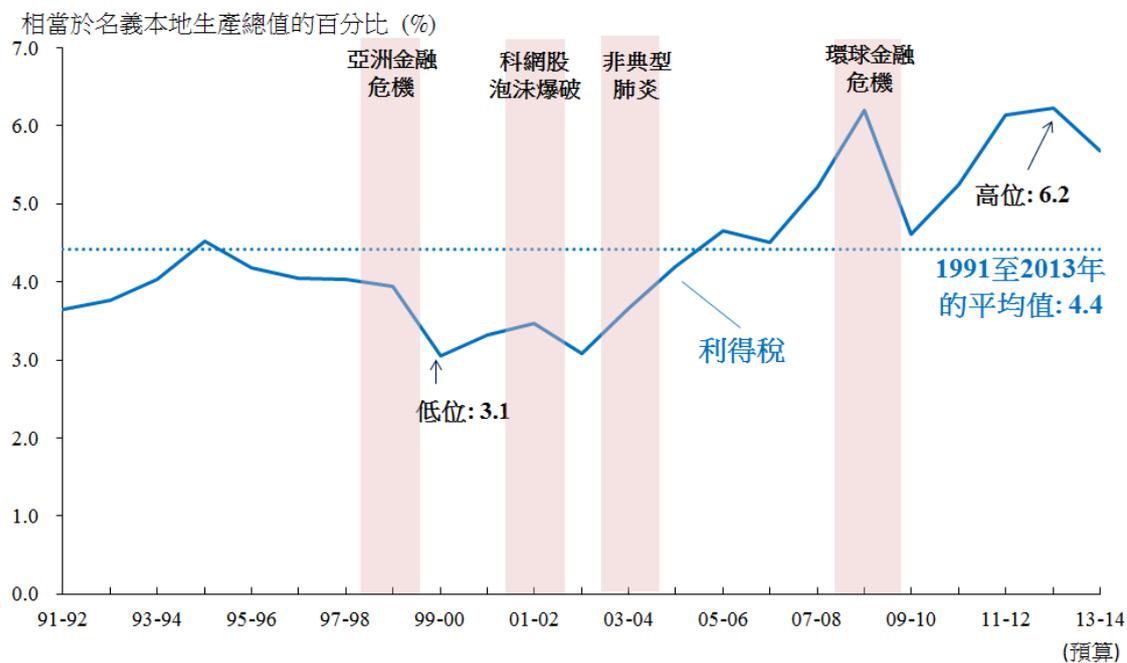
¹ 在 4.8 及 4.9 段中的利得稅是因應退稅安排和稅率變動調整後的數字，故有別於實際數字。

圖 4.4 — 利得稅*

(a) 年度增減率



(b) 相當於名義本地生產總值中的百分比



註：* 因應公司利得稅稅率變動及退稅安排調整後的數字，故有別於實際數字。

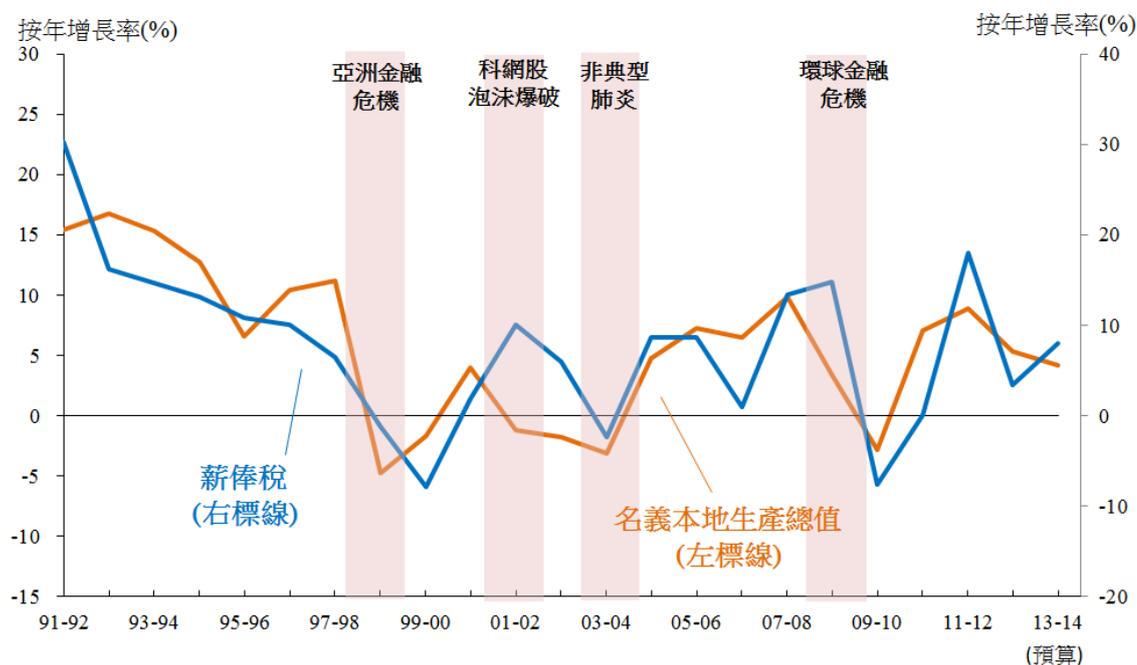
薪俸稅²

- 4.10 薪俸稅是另一項主要的直接稅，佔二零一四／一五年度政府預算總收入的 12%。長期而言，薪俸稅收入也與宏觀經濟的趨勢同步，但似乎較利得稅穩定(見圖 4.5)。薪俸稅收入相當於名義本地生產總值中的比率，在二零零零／零一年度的 2.2%至二零零八／零九年度的 3.1%之間窄幅徘徊；前者受亞洲金融危機後高失業率和減薪影響，後者則反映二零零七／零八年度宏觀經濟向好和勞工市場偏緊的情況。過往二十年左右，有關稅收平均相當於名義本地生產總值的 2.6%。

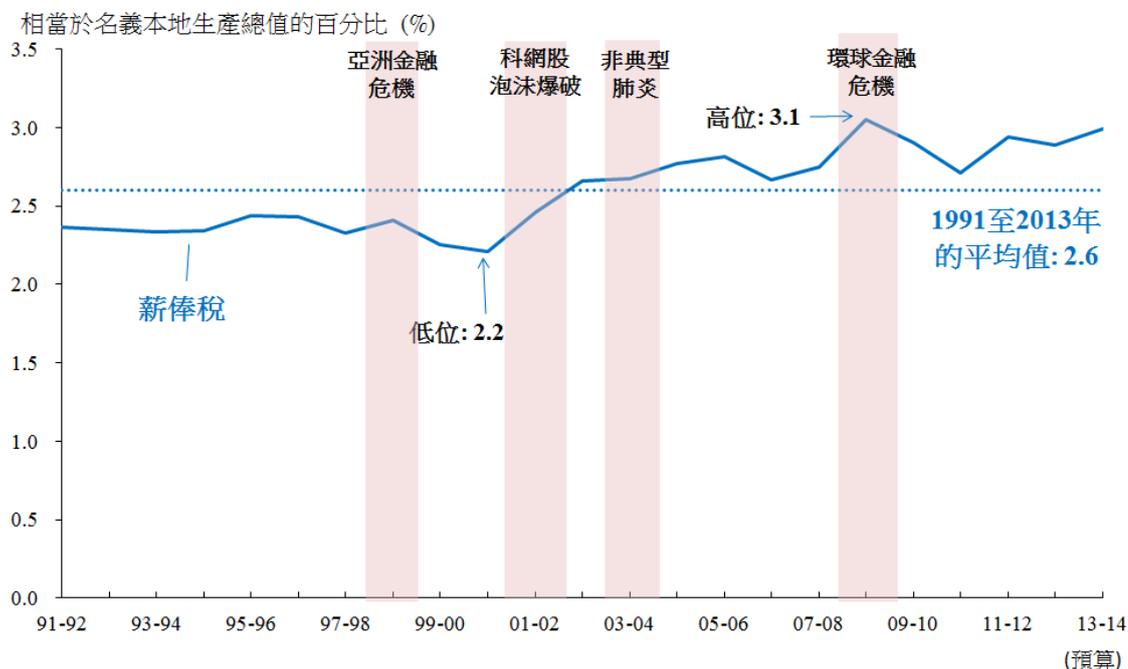
² 在 4.10 段中的薪俸稅是因應退稅安排及免稅額變動的影響調整後的數字，故有別於實際數字。

圖 4.5 — 薪俸稅*

(a) 年度增減率



(b) 相當於名義本地生產總值中的百分比



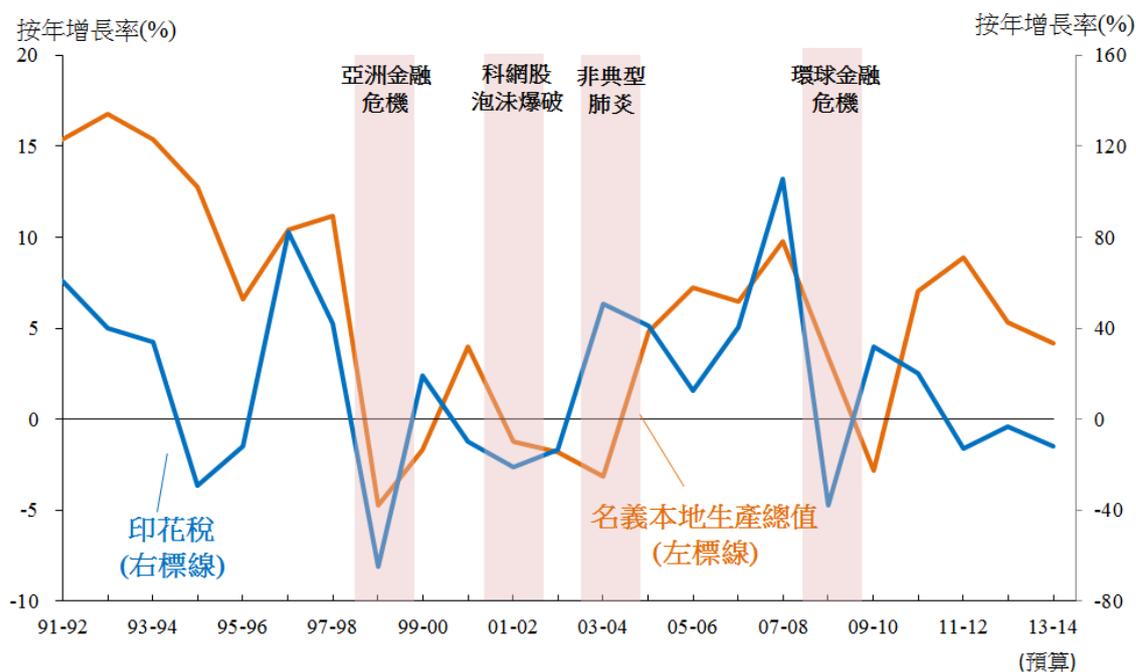
註：* 因應退稅安排及免稅額變動的影響調整後的數字，故有別於實際數字。

印花稅

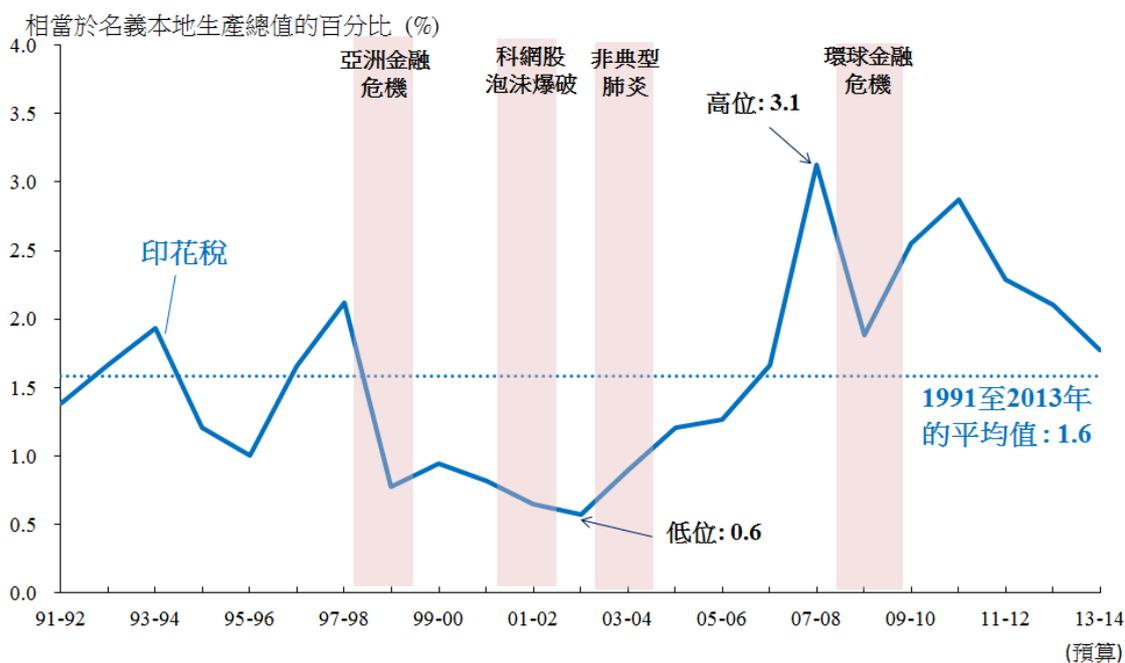
- 4.11 印花稅整體來說佔二零一四／一五年度政府總收入預算的 10%。來自物業交易及證券交易的印花稅收入各佔一半左右。從圖 4.6 可見，印花稅這一收入來源多年來備受資產市場大起大落所影響，波動很大。舉例來說，在一九九八／九九年度及二零零八／零九年度的金融危機中，資產市場急挫，印花稅收入可在一年內劇減，減幅由接近 40% 至超過 60% 不等。另一方面，當資產市場暢旺，印花稅收入也隨之急增，幅度亦遠超於按名義本地生產總值量度的整體宏觀經濟情況。因此，印花稅相當於名義本地生產總值的比率多年來大幅波動，低見二零零二／零三年度物業市場跌至谷底時的 0.6%，高至二零零七／零八年度股市非常活躍時的 3.1%；在一九九一／九二至二零一三／一四年度期間，平均值為 1.6%。

圖 4.6 — 印花稅

(a) 年度增減率



(b) 相當於名義本地生產總值中的百分比



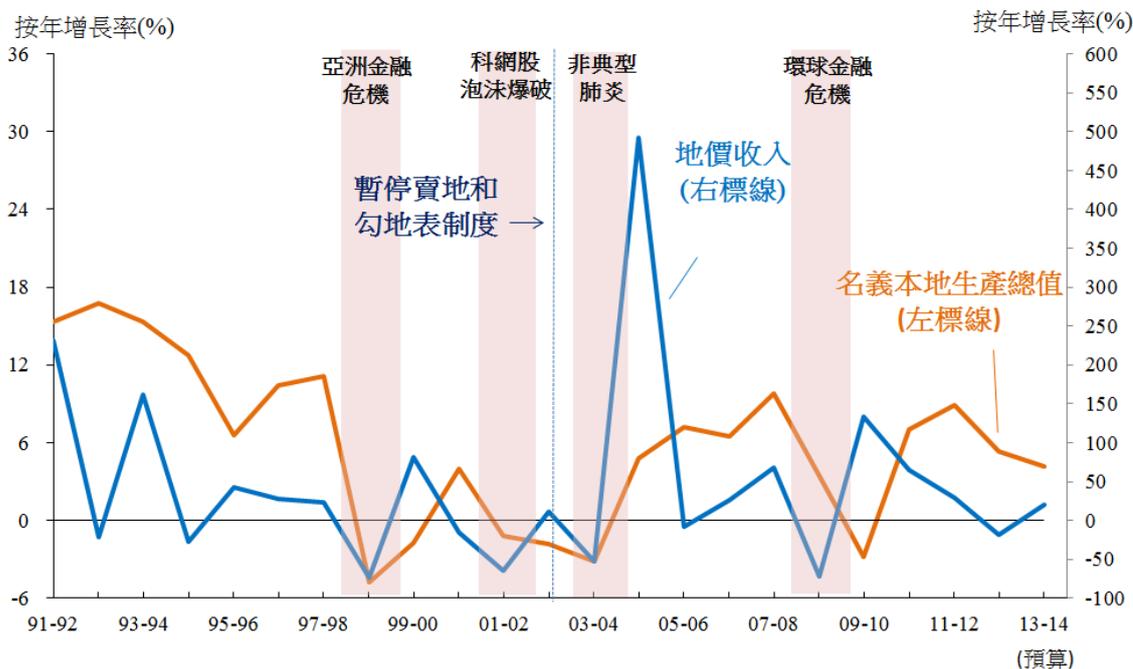
地價收入³

4.12 地價收入佔二零一四／一五年度預算政府總收入的16%。這是所有主要收入組成項目中最波動的收入項目。多年來，地價收入的波幅極大，一方面極受物業市場狀況主導，另一方面也受政府隨後的政策變化所影響。從圖 4.7 可見，地價收入相當於名義本地生產總值的比率，由一九九七／九八年度 5.2% 的高位，大跌至二零零三／零四年度 0.4% 的極低位。近年，物業市道暢旺，加上政府銳意提供更多土地供應，地價收入相當於名義本地生產總值的比率大致上升，二零一三／一四年度為 4.0%，高於一九九一／九二至二零一三／一四年度的 2.8% 平均值。

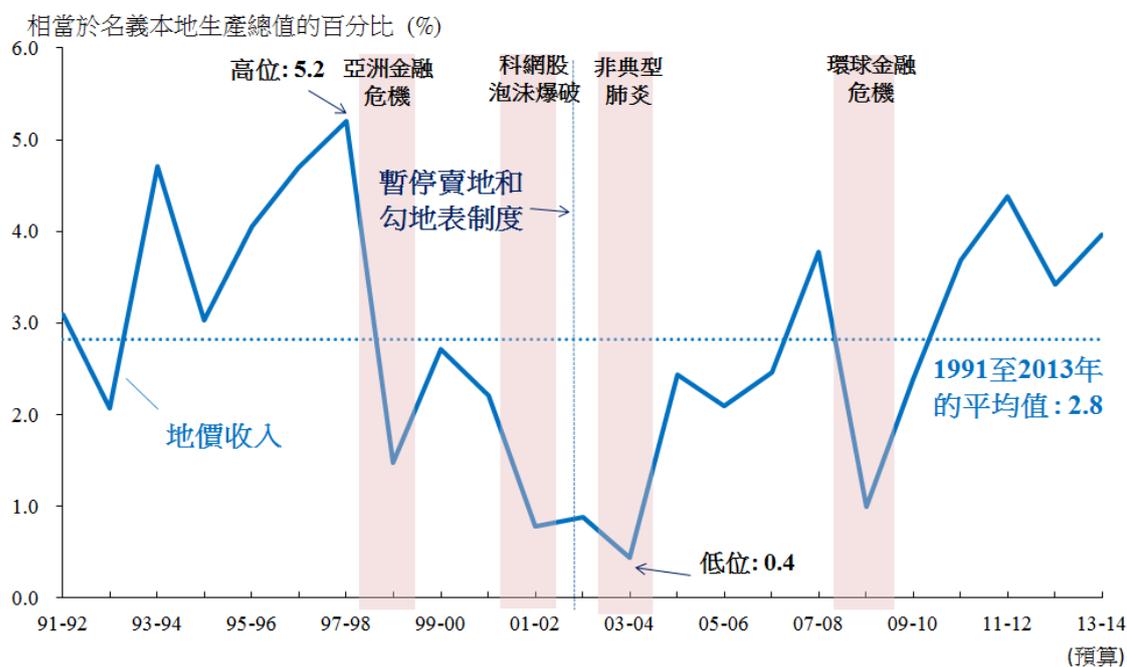
³ 在 4.12 段中的地價收入數字已就一九八五／八六至一九九七／九八年度分撥到土地基金的部分作出調整，故有別於實際數字。

圖 4.7 — 地價收入*

(a) 年度增減率



(b) 相當於名義本地生產總值中的百分比

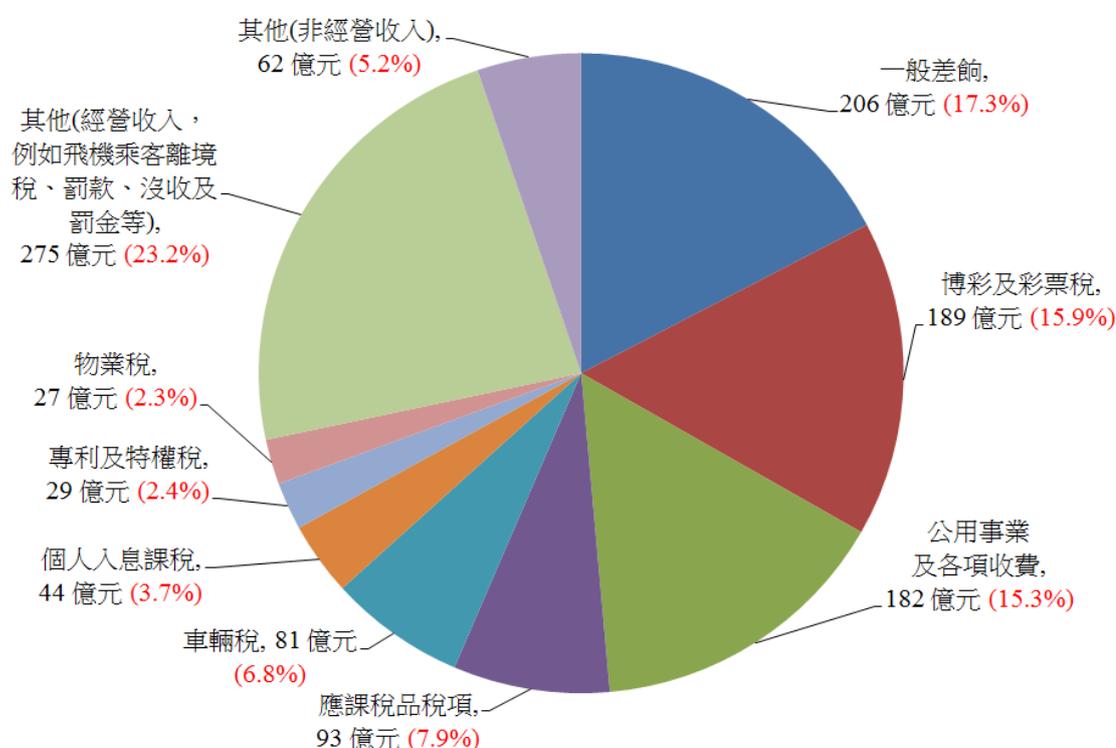


註：* 就一九八五／八六至一九九七／九八年度分撥到土地基金的部分調整後的數字，故有別於實際數字。

其他收入(投資收入除外)⁴

4.13 收入項目除上文第 4.8 至 4.12 段分別分析的四大組成項目外，餘下的包括一般差餉(佔二零一四／一五年度政府預算總收入的 5%)、博彩及彩票稅(4%)、公用事業及各項收費(4%)，以及應課稅品稅項(2%)。這些其他收入項目的數額及所佔份額均遠較四大組成項目為少，相加起來，佔二零一四／一五年度預算政府收入總額的 28% 左右。詳細分項數字見圖 4.8。

圖 4.8 — 按組成項目列出的二零一四／一五年度其他收入(投資收入除外)

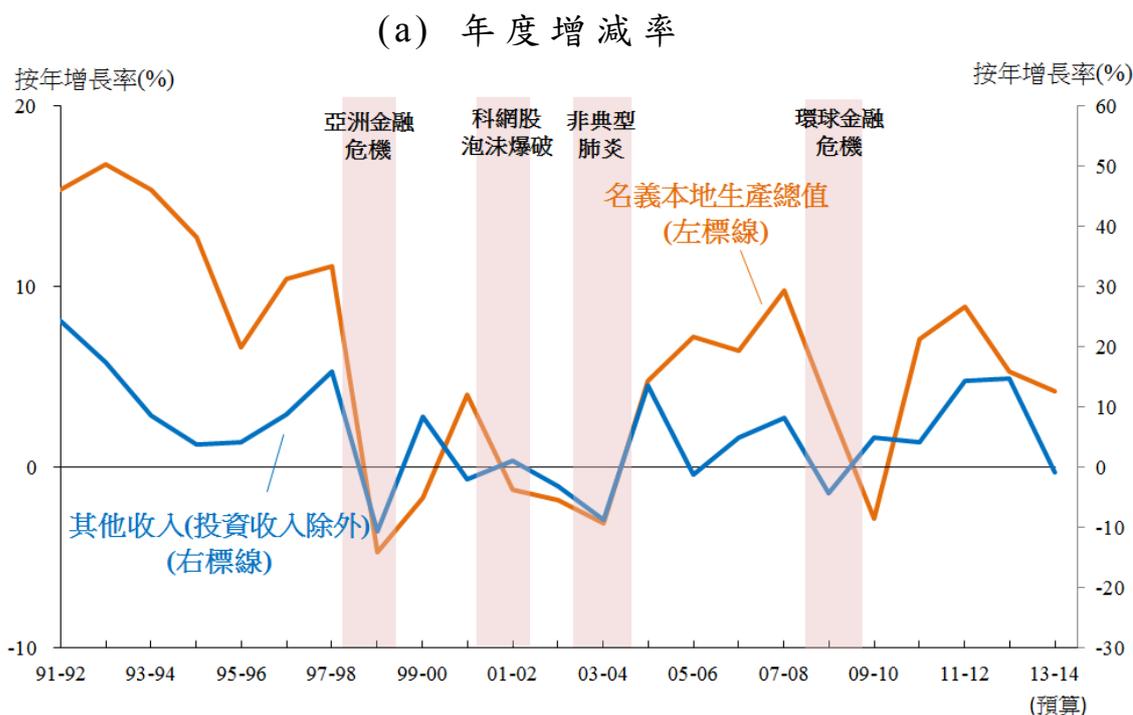


二零一四／一五年度其他收入(投資收入除外)為 1,188 億元

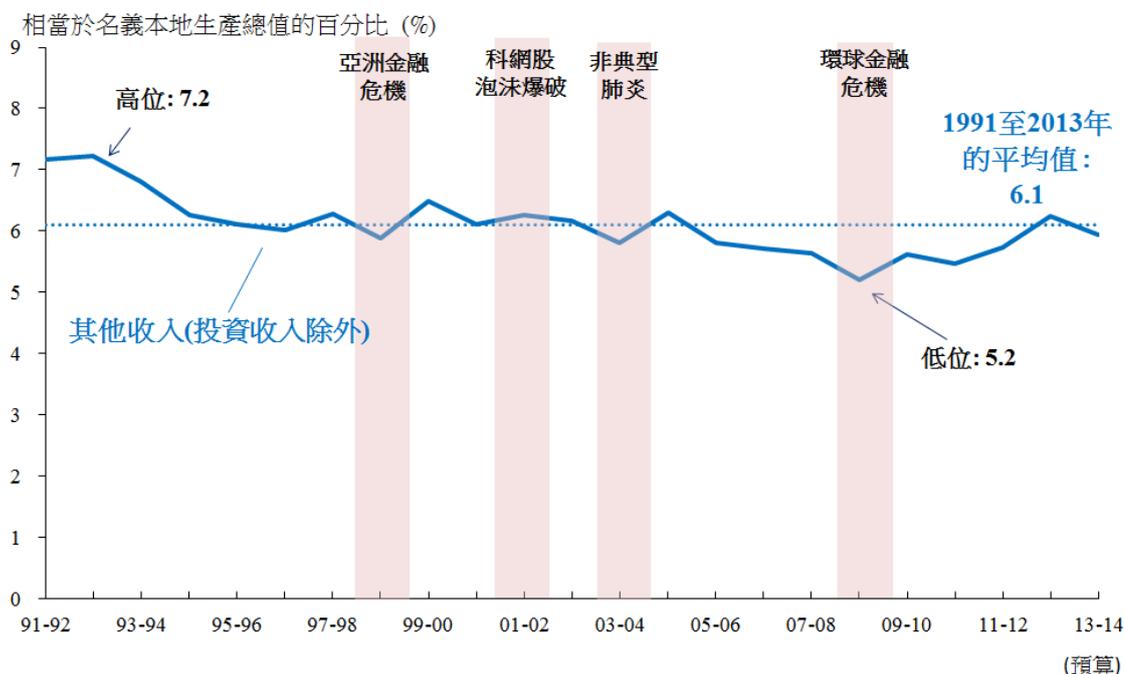
⁴ 在 4.14 段中的其他收入(投資收入除外)已撇除一次過差餉寬免及多筆一次過大額收款的影响，故有別於實際數字。

4.14 這個收入項目由不同性質的收入項目相加而成；多年來大致貼近名義本地生產總值的走勢(見圖 4.9)。其它收入相當於名義本地生產總值的比率，在一九九二／九三年度 7.2%的高位，與二零零八／零九年度 5.2%的低位之間徘徊，在一九九一／九二年度至二零一三／一四年度期間，平均值為 6.1%。

圖 4.9 — 其他收入(投資收入除外) *



(b) 相當於名義本地生產總值中的百分比



註：* 已就多筆一次過收入(向香港按揭證券有限公司出售貸款、港鐵公司部分股權私有化和政府收費隧道及橋樑收入證券化所得的收益)及一次過差餉寬免在不同年份的數額作出調整，故有別於實際數字。

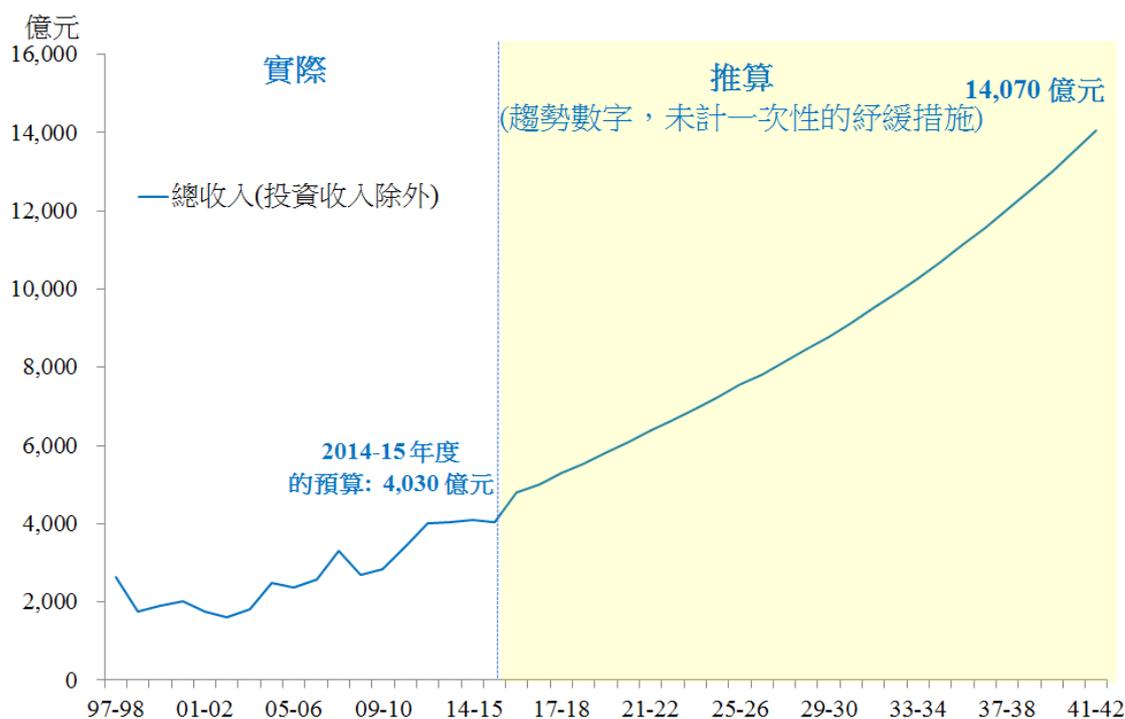
推算方法及結果

- 4.15 作出上文的分析後，工作小組就五個主要收入項目，即利得稅、薪俸稅、印花稅、地價收入，以及其他收入（投資收入除外），進行計量經濟模型分析，以估算過往這些收入項目與當時經濟情況的關係（技術性詳情請參閱附件 E）。採用這些計量經濟模型的估算參數和按**基準情境**下的宏觀經濟假設⁵，工作小組分別作出該五個收入項目的推算，綜合起來後，便得出未計投資收入的政府收入的推算數字。採用同樣方法，亦作出了其他三種**情境**（即**較高情境**、**較低情境**和**衝擊情境**）的收入推算，以作敏感度測試之用。
- 4.16 根據**基準情境**和其他三種**情境**下的增長和價格假設，未計投資收入的政府收入的長期推算結果如下：
- (a) **基準情境**：據推算所得，未計投資收入的政府收入會由二零一四／一五年度的 4,030 億元增至二零四一／四二年度的 14,070 億元；至於收入相對名義本地生產總值的比率，則由二零一零年代中期至二零二零年代初約 20%或稍高的水平，逐漸降至二零四一／四二年度的 19.8%。綜合二零一四／一五至二零四一／四二年度的二十七年間，未計投資收入的政府收入的趨勢增長率為 4.7%，與名義本地生產總值 4.4%的趨勢增長率大致相若（圖 4.10 及 4.11）。
 - (b) **較高情境**：按照二零一八年後較高的本地生產總值增長假設，未計投資收入的政府收入在二零一四／一五至二零四一／四二年度期間，平均每年增長 6.3%，二零四一／四二年度達 20,760 億元（相當於名義本地生產總值的 23.5%）（圖 4.12）。
 - (c) **較低情境**：未計投資收入的政府收入平均每年僅增長 3.2%，二零四一／四二年度為 9,370 億元（相當於名義本地生產總值的 16.5%）（圖 4.12）。

⁵ 請參閱第二章有關該四種情境的增長與價格假設的詳細討論。

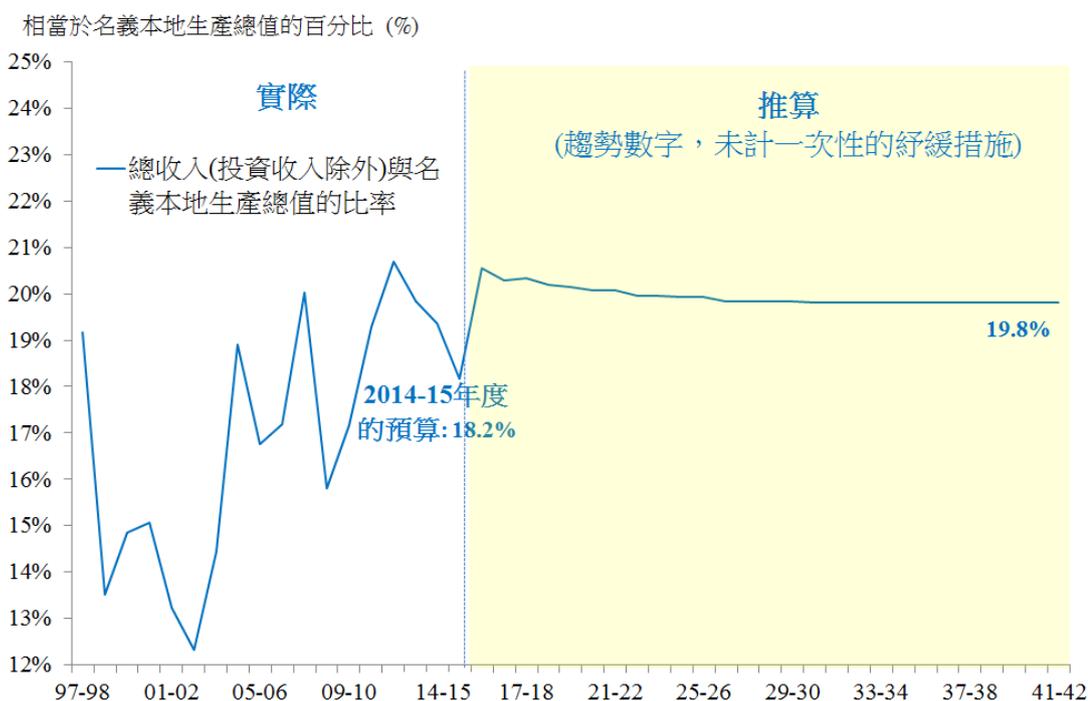
(d) **衝擊情境**：假設自二零一五／一六年度開始的五年期間經濟受嚴重衝擊(詳情請參閱第 2.16(c)段)，據推算所得，未計投資收入的政府收入會由二零一四／一五年度的 4,030 億元驟跌至二零一六／一七年度的 2,940 億元低位(相當於名義本地生產總值的 15.6%)。即使假設自二零二零／二一年度起，經濟的趨勢增長回復正常(即與**基準情境**的宏觀經濟假設相同)，按照推算，二零四一／四二年度未計投資收入的政府收入僅為 9,430 億元(相當於名義本地生產總值的 19.8%)，較**基準情境**的推算數額低約 33%。二零一四／一五至二零四一／四二年度的每年趨勢增長率顯著走低，僅為 3.2%(圖 4.12)。

圖 4.10 — 基準情境下，政府收入(未計投資收入)的推算數字



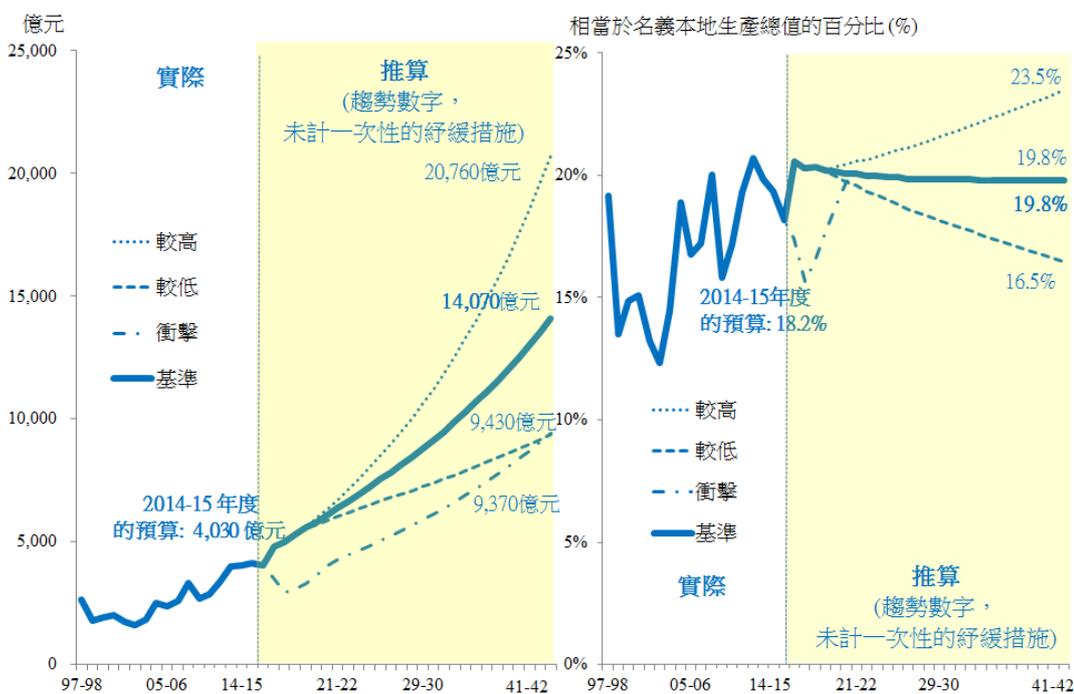
註：二零一四／一五年度所列為《二零一四／一五年度財政預算案》公布的預算數字。

圖 4.11 — 基準情境下，政府收入(未計投資收入)與名義本地生產總值比率的推算



註：二零一四／一五年度所列為《二零一四／一五年度財政預算案》公布的預算數字。

圖 4.12 — 政府收入(未計投資收入)的敏感度測試
 (i) 政府收入(未計投資收入)的推算數字 (ii) 政府收入(未計投資收入) 相當於名義本地生產總值的百分比的推算



投資收入

- 4.17 投資收入即政府財政儲備存放在由香港金融管理局管理的外匯基金所得的投資回報。由二零零七年四月一日起，政府財政儲備每年的回報率定為過去六年外匯基金投資組合的平均回報率。為進行這次財政推算，每年的回報率假設為 5%(即二零一三/一四年度的實際回報率，亦與近五年，即二零一零/一一至二零一四/一五年度，政府就財政儲備而收取的平均按年 5.3%回報大致相若)。
- 4.18 在二零一五/一六至二零四一/四二年度的推算期，投資收入相對名義本地生產總值的比率的年度平均數，在“服務水平每年按歷史趨勢增長”的開支情況下為 0.6%，而在“現有服務水平”下則為 1.3%。在全部四個開支情況下，由於政府持續出現財政赤字，須要不斷動用財政儲備來填補，投資收入在推算期內料會逐步跌至零。按基準經濟情境的“現有服務水平”情況下作出推算，在計及投資收入後，政府收入預計會由二零一四/一五年度的 4,301 億元增至二零四一/四二年度的 14,070 億元，每年趨勢增幅為 4.5%。

總結

- 4.19 人口老化對公共財政影響深遠，不但影響開支，也影響收入。本章的分析清楚顯示，政府收入取決於宏觀經濟能否維持蓬勃增長。因此，當人口老化的問題逐漸減慢經濟活力和長遠本地生產總值的增長潛力，屆時政府收入定會隨之減速。開支方面，一如第三章所述，人口老化會對開支構成壓力，尤其是醫療和社會福利。簡言之，人口變化會拖慢收入增長，同時也會對開支構成壓力。

第五章 — 財政可持續性

概覽

- 5.1 本章綜合分析第三及第四章所載的各項收支推算數字，並展望政府遠至二零四一／四二年度的整體財政狀況。
- 5.2 推算結果顯示，在基準情境的現有服務水平情況下，假設只有人口變化及價格變動，從二零二九／三零年度起政府會持續入不敷支，收入不足以應付開支，結構性赤字便會出現。

圖 5.1 — 在基準情境的現有服務水平情況下的收支推算



- 5.3 在基準情境的服務水平增長情況下，假設教育、社會福利和衛生方面的服務增長為每年 1%、2% 或按歷史趨勢，而基本工程及其他開支項目佔本地生產總值的比重維持不變，結構性赤字將會提早於二零二一／二二至二零二四／二五年度出現。

圖 5.2 — 在基準情境的服務水平增長情況下的收支推算

服務水平每年增長 1%

相當於名義本地生產總值的百分比



服務水平每年增長 2%

相當於名義本地生產總值的百分比



服務水平每年按歷史趨勢增長



- 5.4 值得注意的是，結構性赤字有別於周期性赤字，不受商業周期影響(即並非由經濟周期的變動引致)，究其成因，是政府收支失衡的根本問題。
- 5.5 結構性赤字一旦出現，政府便須運用財政儲備，以應付開支。在這情況下，財政儲備結餘下降，令投資收入隨之減少，財赤問題便會愈加嚴重。
- 5.6 除非有適時的措施以糾正結構性赤字問題，財政儲備將於結構性赤字出現後，在十多年內便會耗盡。具體而言，在現有服務水平情況下，財政儲備將在十二年內耗盡，而在服務水平增長情況下，將在七至十年內耗盡。
- 5.7 根據不同的宏觀經濟假設(即第二章所界定的較高情境、較低情境和衝擊情境)進行的敏感度分析，結果大同小異：不出十年或二十年內，結構性赤字料會出現。
- 5.8 推算數字還未計及房屋委員會所需的潛在財政支援。假如須由政府注資補足房屋委員會的預計 4,900 億元經費不足額，在現有服務水平情況下，結構性赤字及財政儲備耗盡的時間或會提早三年出現。

財政前景

5.9 根據基準情境的宏觀經濟假設，即使在現有服務水平情況下，結構性赤字的問題也會在二零二九／二零三零年度出現(圖 5.1)。結構性赤字隨後會續見增加。

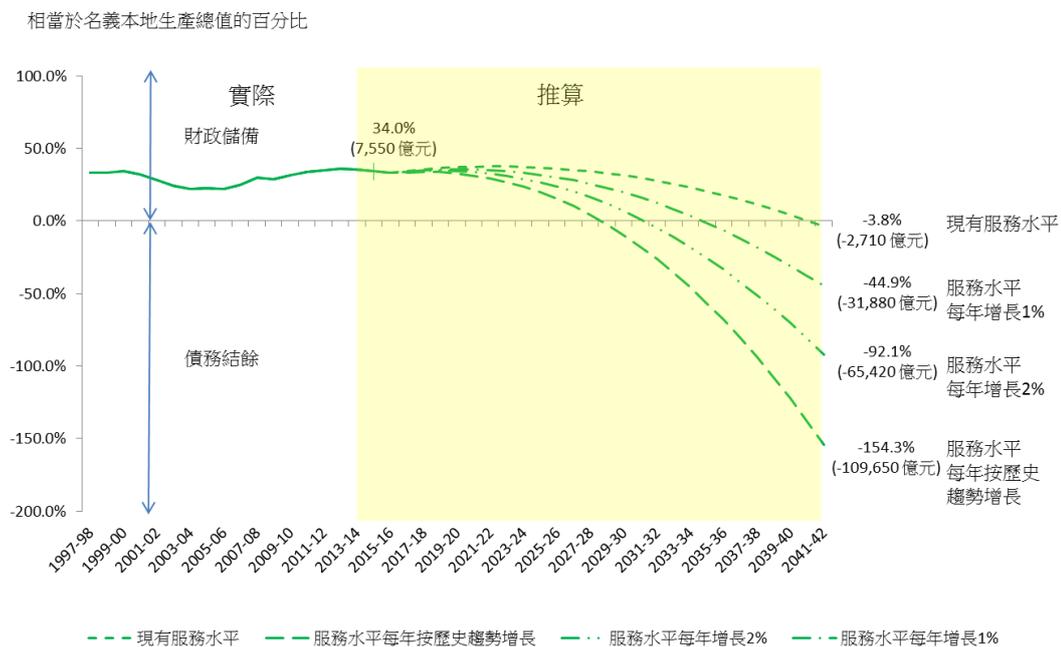
基準情境	結構性赤字出現的預計時間	財政儲備耗盡的預計時間	二零四一／四二年度的財政赤字	
			相當於名義本地生產總值的百分比	億元
現有服務水平情況	二零二九／二零三零年度	二零四一／四二年度	4.1%	2,930

5.10 在結構性赤字的問題出現之前，財政儲備結餘預計將由二零一四／一五年度的 7,550 億元(相當於名義本地生產總值的 34.0%)，增至二零二八／二九年度的 13,980 億元(相當於名義本地生產總值的 32.8%)。此後，財政儲備結餘在二零四一／四二年度將會耗盡，負債水平將會達到 2,710 億元(相當於名義本地生產總值的 3.8%)(圖 5.3)。

5.11 在服務水平增長情況下，結構性赤字的問題會在不出十年或二十年內出現，詳情如下：

基準情境	結構性赤字出現的預計時間	財政儲備耗盡的預計時間	二零四一／四二年度的財政赤字	
			相當於名義本地生產總值的百分比	億元
服務水平增長情況 每年增長1%	二零二四／二五年度	二零三四／三五年度	8.6%	6,110
每年增長2%	二零二二／二三年度	二零三一／三二年度	14.2%	10,060
每年按歷史趨勢增長	二零二一／二二年度	二零二八／二九年度	21.7%	15,420

圖 5.3 — 根據基準經濟情境推算的財政儲備／債務結餘



敏感度分析

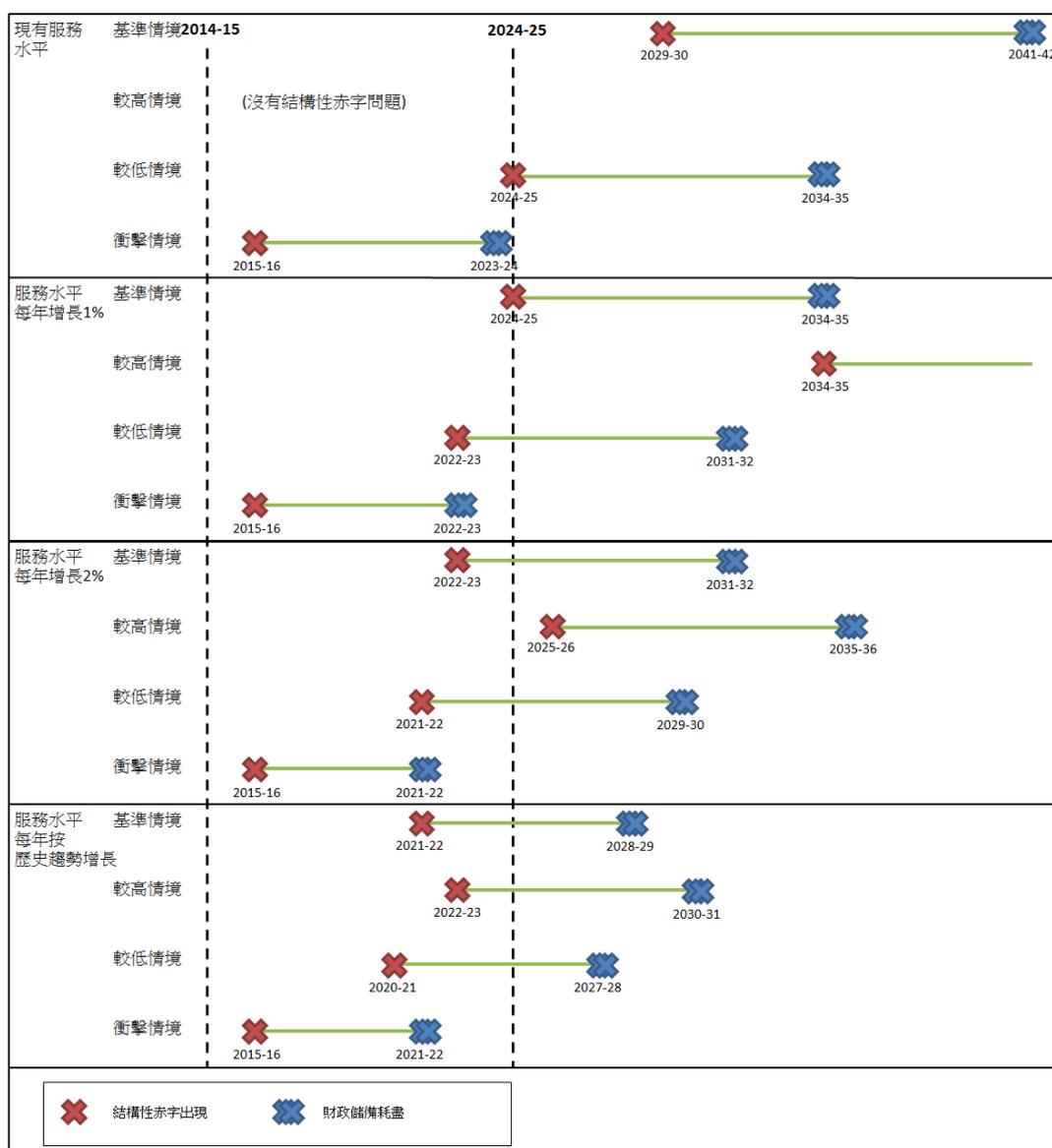
5.12 工作小組檢視了根據第二章所界定有關經濟增長的較高情境、較低情境和衝擊情境作出的收支推算敏感度分析，詳情如下：

- (a) **較高情境** — 經濟增長愈快，收入愈多；同時，通脹率愈高，開支(按名義價值計算)也愈多。經濟增長加快，也會推高各類假設與本地生產總值同步增加的開支。
- (b) **較低情境** — 與較高情境剛好相反，經濟增長愈慢，收入愈少；通脹率愈低，則開支(按名義價值計算)的增長也愈少。經濟增長放緩，也會降低各類假設與本地生產總值同步增加的開支的增幅。
- (c) **衝擊情境** — 假設二零一五年經濟嚴重逆轉¹，經濟增長和價格因素會受到影響，五年後始回復正常趨勢。在衝擊情境下，政府開支因缺乏彈性而無法同步削減。就這項情境作出的開支推算假設，政府會推行一些緊縮措施，而公務員薪酬也會在二零一六／一七年凍結，並在二零一七／一八及二零一八／一九年度每年下調 3%。另又假設大部分經常開支將會凍結，直至經濟重回逆轉前的水平。另一方面，由於政府收入並不穩定，經濟逆轉會即時影響有關收入的推算。雖然政府在經濟逆轉時通常會推行反周期措施，但衝擊情境並沒有這樣的假設。

¹ 衝擊情境基本上屬假設性，純粹為這次財政推算工作的敏感度測試而設，並不代表政府對二零一五起本港經濟的看法。請參閱第 2.16(c) 段。

5.13 敏感度分析的結果顯示，除了在較高經濟增長情境下的現有服務水平情況外，預計開支增長將會超越收入增長，儘管幅度各異。出現結構性赤字是遲早問題。若教育、社會福利和衛生方面的開支按服務水平增長情況下的假設優化，不出十年或二十年內，問題便會出現，而本港的儲備會在其後十年內耗盡(圖 5.4)。敏感度分析的結果詳見附件 F。

圖 5.4 — 結構性赤字出現和財政儲備耗盡的預計時間



5.14 值得注意的是，衝擊情境顯示，由於政府開支大部份缺乏彈性，加上政府收入波動不定，若經濟受到重大衝擊，可即時導致本港出現結構性赤字。

- 5.15 工作小組已盡量避免高估開支預測。上文所述情況並未計及房屋委員會在面對龐大財政壓力下而可能需要政府提供部份財政支援。房屋委員會即使只履行二零一三年的承諾，每年平均提供 20 000 個公屋單位和 5 000 個居屋單位，預計也會由二零一九／二零年度開始出現經費短缺；到了二零四一／四二年度，累計經費短缺數額可能高達 **4,900 億元**(假設公屋租金每兩年可調高 5%)或 **1,300 億元**(假設公屋租金每兩年可調高 10%)。上述金額尚未反映於二零一四年施政報告中承諾的每年提供 8 000 個(而非 5 000 個)居屋單位。雖然房屋委員會須確保從轄下屋邨所得的收入足以應付該等屋邨的經常開支，但在有需要的情況下，政府須資助公營房屋建屋計劃。假設房屋委員會所欠缺的經費全數需由政府承擔，則根據基準經濟情境的現有服務水平情況下，結構性赤字及財政儲備耗盡的時間或會提早三年出現。
- 5.16 長期推算並非按年預測，必然存有局限，但工作小組會盡量把分析數據公開，提高公共財政的透明度，好讓各界更了解公共財政未來的挑戰。報告內所述根據不同經濟情境和假設情況作出的推算，已上載到財經事務及庫務局庫務科的網頁。

總結

- 5.17 香港現時財政穩健，但並非持久不變，轉變會來得遠比預期為早。步入成熟經濟體及人口老化兩者結合的影響，意味著即使在現有服務水平情況下，在十五年後，政府將會面對結構性赤字問題。若政府開支繼續按過往的模式增加（一如在服務水平增長情況所示），不出十年，結構性赤字便可能會出現。
- 5.18 結構性赤字幅度可以相當嚴重。除了在較高經濟增長情境並維持現有服務水平情況外，結構性赤字問題均會在其他假設情況下，於十年或二十年內出現。以名義本地生產總值計算，預計二零四一/四二年度的赤字將會介乎於在基準經濟增長情境的現有服務水平情況下的4.1%至衝擊情境的服務水平增長情況下的介乎 14.8%至30.6%。在結構性赤字問題出現後，財政儲備在大約十年內便會耗盡。我們應向市民充分闡釋預計的財政前景。
- 5.19 若要避免出現結構性赤字，在現有服務水平情況下，實質本地生產總值增長率須達至每年 3.1%；在服務水平增長情況下，經濟趨勢增長率更須達至每年 3.6%、4.4%或 5.4%，而並非工作小組在基準經濟情境下所假設的每年 2.8%。由於香港已由七、八十年代的高速增長階段發展至一個成熟經濟體，加上預計在人口老化及現行人口政策下，勞動人口由二零一八年便會開始萎縮，在現行政策下，經濟的趨勢增長率難以大幅高於3%。
- 5.20 《基本法》第一百零七條規定，政府的財政預算須量入為出，避免赤字，並與本地生產總值的增長相適應。工作小組認為有需要加強財政紀律，以盡量減低出現結構性赤字的風險。
- 5.21 為免香港成為負債累累的經濟體，也為了確保公共財政維持穩健，我們應防患於未然，及早採取行動，以應付預計的結構性赤字問題。工作小組已就可行的財政措施擬備建議，詳見第七章。

第六章 — 其他經濟體採取的財政措施

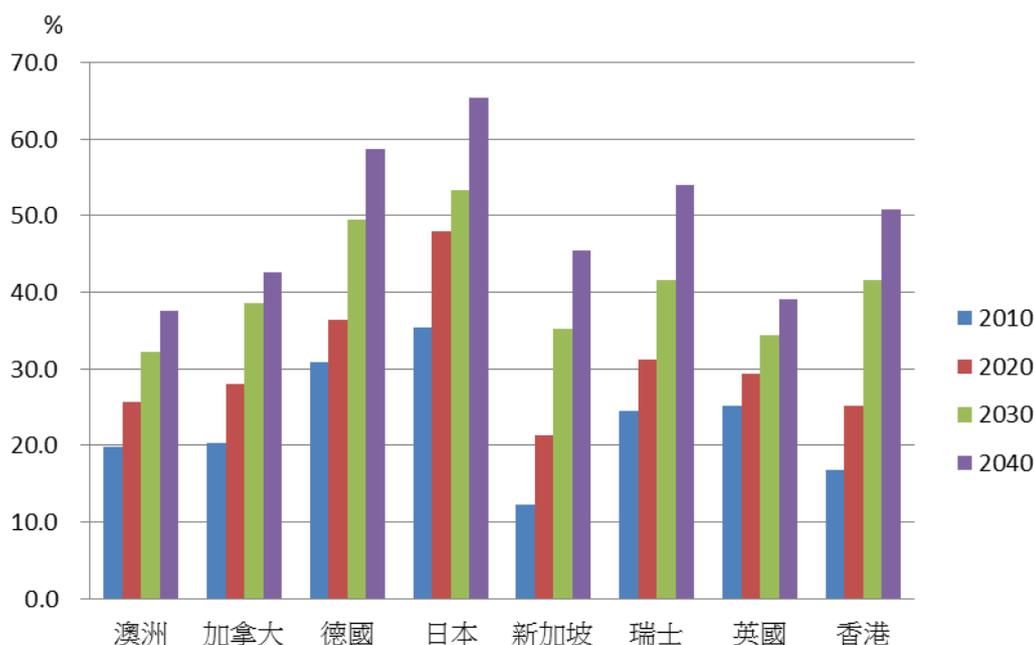
概覽

- 6.1 人口老化是全球現象，不少已發展經濟體都面對這個問題。二零一零年代伊始出現的全球金融危機，令許多經濟體深陷財困，欠債之巨，前所未見，政府亦被迫大幅削減開支。
- 6.2 香港的人口相對仍然較有活力，而政府的審慎理財政策也減低了全球經濟震盪對香港的影響，但我們絕不可因此而自滿。
- 6.3 工作小組選取了澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、瑞士和英國這七個經濟體，研究他們為鞏固財政狀況而採取的財政措施。此外，工作小組亦參考了國際貨幣基金組織和經濟合作及發展組織(經合組織)出版的研究資料。本章會詳列研究結果。

人口老化對經濟體的影響

6.4 人口老化對多個經濟體的財政系統都構成壓力。下圖顯示未來三十年老年撫養比率的變化。

圖 6.1 — 七個所選經濟體及香港的老年撫養比率推算



資料來源: 其他經濟體- 聯合國的人口推算數字(Probabilistic Population Projections)
新加坡- 新加坡統計局

6.5 下文各段簡述七個所選的經濟體所承受的財政壓力。

6.6 在澳洲，各個年齡組別的人口和勞動人口都有正增長，但與此同時，隨著老年撫養比率上升，預計就業年齡人口比例將會下跌。根據推算，人口老化和醫療方面的壓力，會導致政府開支總額增加，由二零一五／一六年度佔國內生產總值的 22.4%，增加至二零四九／五零年度的 27.1%。因此，預計四十年後，開支佔國內生產總值的比率將會較收入所佔的比率多出 2.75% (澳洲政府財政部的《二零一零年跨代報告》(2010 Intergenerational Report)，二零一零年)。

- 6.7 在加拿大，長遠人口趨勢將會令國內生產總值的人均增長放緩，而長者醫療和援助方面的開支壓力則會上升。經合組織推算，在二零四零年，作為加拿大退休金制度的重要支柱，高齡保障的開支會由現時佔國內生產總值的 2.2% 增加至 2.7%。
- 6.8 在德國，根據推算，全國總人口會由現時的 8 200 萬減少至二零三零年的 7 900 萬，到了二零五零年會減至 7 500 萬。到了二零三零年，就業年齡人口料會減少 15.4%，65 歲及以上人口則會增加 35.8% (聯合國，二零一二年)。根據歐洲委員會的資料，在德國，純與年齡相關的支出項目(包括退休金、醫療、長期護理及教育方面的開支)，佔二零一零年國內生產總值的 24.2%。如單單計算人口發展的因素，預計這個百分比到了二零二零年及二零六零年會分別增加 0.5 及 5.5 個百分點 (歐洲委員會，二零一二年)。
- 6.9 在日本，據經合組織計算所得，公共社會開支由一九八零年佔國內生產總值的 11% 增加至二零零九年的 22%，其中退休金及醫療開支佔增幅的 9 個百分點，升勢很可能會持續。日本預料，公共社會開支總額到了二零二零年會進一步增加至 23.6% (經合組織經濟調查：日本，二零一三年)。
- 6.10 在新加坡，當地政府指出，因人口及勞動人口減少和老化，政府將更難長期維持公共財務狀況，尤其是因為長者人口大增，所需的開支會愈來愈大。政府收入主要來自入息稅、消費稅及資產稅，稅收多寡取決於經濟增長幅度。新加坡或有需要削減某些範疇的開支，或開拓新的收入來源，以平衡收支(新加坡總理公署國家人口及人才署，二零一二／一三年度)。由於社會福利開支大幅增加，加稅是遲早的問題(新加坡總理李顯龍，二零一二年)。

- 6.11 在瑞士，根據推算，養老保險及傷殘保險開支佔國內生產總值的比重，會由二零零九年的 9.6% 增加至二零六零年的 11% (資料來源：瑞士聯邦財政部發出的《二零一二年瑞士公共財政長遠可持續性報告》(2012 Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland))。同期，醫療及長期護理開支佔國內生產總值的比重，也會分別增加 1.0 及 1.3 個百分點，達到 3.5% 及 1.9%。到了二零六零年，計及教育開支微升 0.3 個百分點，人口相關的開支總額佔國內生產總值的比重預計會增加至 22.3%，增幅為 3.9%。
- 6.12 至於英國，在二零一七／一八財政年度至二零六二／六三財政年度期間，與年齡相關的政府開支(包括醫療、長期護理、教育及退休金開支)佔國內生產總值的比重預期會增加 4.4%(資料來源：《二零一三年財政可持續性報告》(2013 Fiscal Sustainability Report))。假設政府政策維持不變，依此推算，到了二零六二／六三年度，英國公債淨額佔國內生產總值的比重將會增加約 24%。

財政紀律

- 6.13 愈來愈多經濟體面對嚴峻的財政問題，負債纍纍，唯一合理的對策，就是鞏固財政架構。這些經濟體紛紛推出或收緊財政規則，以整頓財政紀律，恪守財政責任，並確保債務的可持續性。
- 6.14 國際貨幣基金組織的工作文件¹指出，不少國家為緩減日益沉重的財政壓力，已推行或加強財政規則。這些規則大致可分為四類：
- (a) **預算平衡規則**：這類規則可以分為“總體平衡”、“結構性或經周期性調整後平衡”及“整個周期平衡”。二零一二年三月，歐洲理事會 25 個成員國簽訂跨政府協議（又稱“財政協議”），規定歐盟成員國以立法方式訂立國家規則，把每年結構性赤字佔國內生產總值的比重上限訂為 0.5%（就債務水平低於 60%而債務可持續性風險也較低的國家而言，比重上限為 1%）。
 - (b) **開支規則**：開支限額一般以絕對數值、增長率或佔國內生產總值的比重等方式訂定，年期通常為三至五年。多個歐盟成員國（包括保加利亞、丹麥、法國、盧森堡、荷蘭及斯洛文尼亞）都已設定不同的規則，以限制開支的實質及名義增長（例如：法國已凍結以名義計算的中央政府開支，但債務利息及公務員退休金除外），或為開支所佔國內生產總值的比重設限（例如：保加利亞限定為 40%）。

¹ Andrea Schaechter、Tidiane Kinda、Nina Budina 及 Anke Weber（二零一二年）《新數據集：應付危機的財政規則——“下一代”規則》（Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset），國際貨幣基金組織

- (c) **收入規則**：訂定政府收入的上下限，務求增加政府收入及／或防止市民稅務負擔過重。舉例來說，法國在二零一一年推出規定，新增的財政收入措施必須令政府收入在二零一一年及二零一二年分別最少增加 110 億歐元及 30 億歐元。丹麥也由二零零一年起凍結各類直接及間接稅項(即不得提高各類稅項的稅率或款額)，直至二零一零年為止(歐盟財政規則資料庫)。
- (d) **債務規則**：訂定明確的公債限額或目標，訂明公債佔國內生產總值的百分比。舉例來說，上文提述的財政協議，條文便包括承諾把公債與國內生產總值的比率持續削減至 60% 的水平。

6.15 財政規則旨在糾正一些偏離原意的鼓勵措施，以及控制超支壓力(尤其在經濟好景時)，以確保財政責任及債務的可持續性。社會上有很多各有所需的關注團體，他們總會爭相要求，催迫政府在經濟好景時超額撥款，使政府在不景氣時無法採取反周期對策。

6.16 國際貨幣基金組織的工作文件¹指出：

- (a) 要有效實施財政規則和監察其實施情況，往往需要多方配合，而有關機構也須具備良好的能力。舉例來說，數據和預測技術必須穩妥可靠，所預算的開支總額才能力求準確，以免與所公布的財政政策立場出現重大偏差，削弱規則的公信力。
- (b) 有關機構須訂定整套安排，以配合財政規則，並透過財政預算的政策及執行，達到財政規則的目的。舉例來說，中期預算綱領旨在開列一段年期內的收支項目，訂出其優先次序並予以管理。此舉有助展示現行和擬議政策在未來數年間的影響，最終得以更妥善地控制公共開支。
- (c) 可透過制訂財政責任法例以支持財政規則。有關法例一般訂明所需程序和透明度，在某些情況下也會訂明數額方面的規則。

(d) 愈來愈多先進經濟體和一些新興經濟體運用獨立機構，藉以進一步提高其財政規則的公信力。這些獨立財政委員會具有明確的權限，負責評估和監察財政政策的實施及影響，並專門就財政規則的執行提供獨立意見。

6.17 工作小組注意到，積極運用財政規則是國際大勢所趨，香港可借鑒其他經濟體的經驗。工作小組明白，財政規則不能過於僵化，但如果可動輒援引例外條文，原有規則的存在價值便會有所下降。在制訂財政規則時，必須在容許靈活處理與恪守財政紀律之間，以及在應付社會的即時需要與確保財政可持續性之間，求取平衡。

未雨綢繆

- 6.18 工作小組的研究顯示，一些經濟體會把部分財政盈餘或其他收益及資產儲存起來，從而利用這些資源，籌劃未來。下文列舉一些顯著的例子。

澳洲

- 6.19 澳洲政府根據《2006年未來基金法》(Future Fund Act 2006)成立未來基金，目的是撥備款項，以償付未作撥備的公務人員退休金，藉此強化澳洲政府的長遠財政狀況。當有關負債須要償還時，人口老化已可能對澳洲政府的財政構成重大壓力。
- 6.20 未來基金最初獲澳洲政府注資 180 億澳元，並在政府出售持有的 Telstra 電訊公司(前身為政府部門)股份後獲得相關收益。澳洲政府也可根據《2006年未來基金法》向基金供款。此外，亦設有監護委員會，負責基金資產的投資工作。截至二零一三年九月三十日，未來基金的結餘為 917 億澳元。
- 6.21 在基金資產足夠支付負債或二零二零年七月一日前(以較早者為準)，未來基金的款項不得提取。澳洲政府精算署定期推算未作資金撥備的負債金額，並公布目標資產水平。二零一零年三月公布的二零零九／一零年度目標資產水平為 997 億澳元，二零一三／一四年度升至 1,140 億澳元。

新加坡

- 6.22 新加坡在憲制上設有保障，除非得到總統批准，現屆政府不得動用由歷屆政府所積累的財政儲備。此外，政府最多亦只能把由過去財政儲備衍生的實質淨投資回報中的 50%，用作政府每年的開支。這些保障建立了一個有效的儲蓄機制，使財政儲備能為未來而儲存及投資。

其他經濟體

6.23 不少資源生產國都已設立天然資源基金，以作穩定和儲蓄之用。部分天然資源基金並沒有納入預算項目，而是另行管理，以免資源收入受到立法機關就增加開支所施加的壓力影響。現列舉數個以儲蓄為目標的基金如下：

(a) 挪威政府全球退休基金(Government Pension Fund Global)

基金在一九九零年設立，是支援長期管理挪威石油收入的財政政策工具。基金是一般儲蓄工具，沒有明確的未來債務。基金全數納入國家預算之內，而基金所得的撥款淨值反映了財政預算盈餘總值，包括石油收入。財政政策所依據的指引是，長遠而言，未計及石油收入的結構性財政預算赤字須與基金的實質回報相符(估計為4%)。資本須依據國會的決議才可轉撥作財政預算，以填補已計及石油收入的財政預算赤字。

(b) 後代基金(Funds for Future Generations)

一些國家(例如加蓬和科威特)設立後代基金，從每年的石油收入撥出一部分(10%至25%)作為基金供款。基金資源的用途頗為廣泛，包括酌情轉撥作財政預算。

(c) 智利退休金儲備基金(Pension Reserve Fund)

基金在二零零六年設立，以應付未來的退休金開支。政府每年從財政預算撥出一部分作為基金的供款，款額相當於國內生產總值的0.2%，不論財政結餘多寡；如財政盈餘超逾國內生產總值的0.2%，則供款款額最高可相當於國內生產總值的0.5%。

所選海外經濟體的財政措施

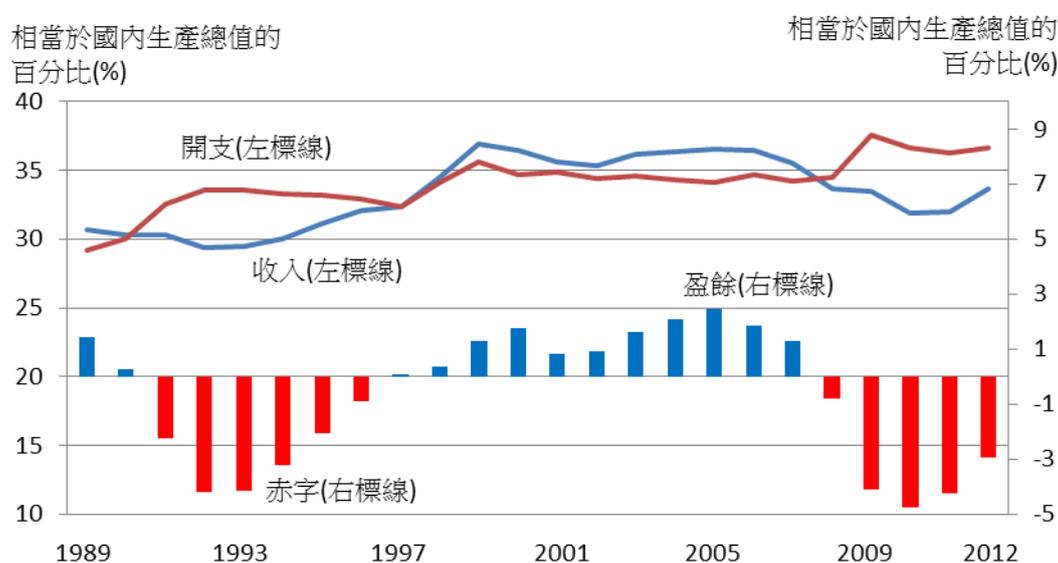
6.24 下文概述七個選定經濟體的經濟和財政背景，以及他們為應付未來經濟考驗(包括人口老化問題)而採取的財政措施。工作小組注意到，該七個經濟體亦有推出了醫療和退休金制度改革措施，但由於醫療和退休金制度改革並非工作小組的檢視重點，因此不會納入本篇章載述的結果之內。

6.25 香港的整體經濟和財政狀況載於附件 G，以作比較。

澳洲

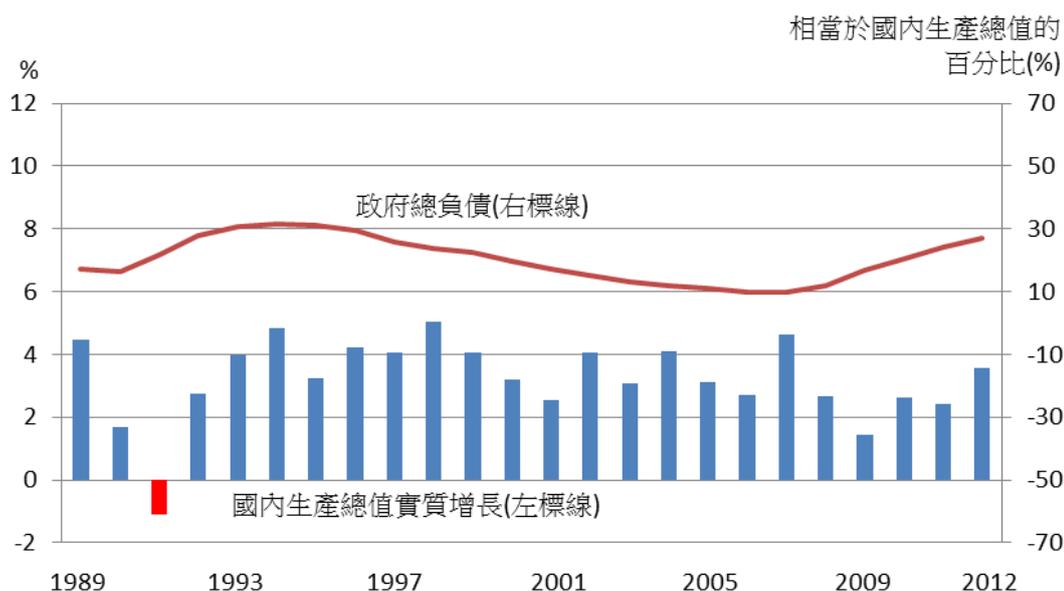
6.26 澳洲經濟一直持續增長，失業率低，通脹受控，公債不多，且金融制度穩健。截至二零一二年年底，澳洲經濟持續增長逾二十年，平均每年增長 3.4%。

圖 6.2 — 澳洲：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.3 — 澳洲：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

- 6.27 由於亞洲(尤其是中國)對資源和能源需求急增，開拓資源投資渠道，促進商品出口增長。澳元高企，拖累製造業，而服務業則成為澳洲經濟體的最大部分，約佔國內總附加值的 74%，佔國內職位數目的 78%。
- 6.28 澳洲雖然受到全球金融危機波及，但所受的影響遠小於許多其他國家。澳洲的銀行依然有盈餘，無需政府注資；通脹也受到控制。然而，經濟增長已經回落，失業率也見上升。
- 6.29 近年，由於全球商品價格上漲，帶動澳洲貿易飆升，該國因而受惠。澳洲是主要的天然資源、能源和食品出口國，天然資源豐富多樣，煤、鐵、銅、金、天然氣、鈾及再生能源等蘊藏，色色俱備，吸引大量的外國投資。

6.30 澳洲政府近年採取的財政措施，大致可分為財政預算整固措施和稅務措施兩種，現概述如下：

(a) 財政預算整固措施

(i) 為保護公司稅稅基，澳洲政府將收緊有關規則以防止利潤轉移、取消直接扣除勘探權及取得資訊開支的安排、完善整固機制，以及改善離岸銀行機制的運作。

(b) 稅務措施

(i) 過去二十年，課稅收入佔國內生產總值的波幅不大。一九九九／二零零零年度實施商品及服務稅後，銷售稅有所增長，但總個人入息稅則下跌。課稅收入佔國內生產總值的比重，由九十年代初開始穩步上升，到了二零一零年升至25.6%的高位。全球金融危機爆發後，稅收銳減，課稅收入與國內生產總值的比率也因而下跌。在二零一二／一三至二零一四／一五年度期間，課稅收入佔國內生產總值預料會逐步反彈，回升至平均22.8%的水平。

(ii) 近年，澳洲政府公布採取下列措施，以增加稅收：

— 在二零一二年七月實施礦產資源租賃稅，向煤礦和鐵礦業徵稅；

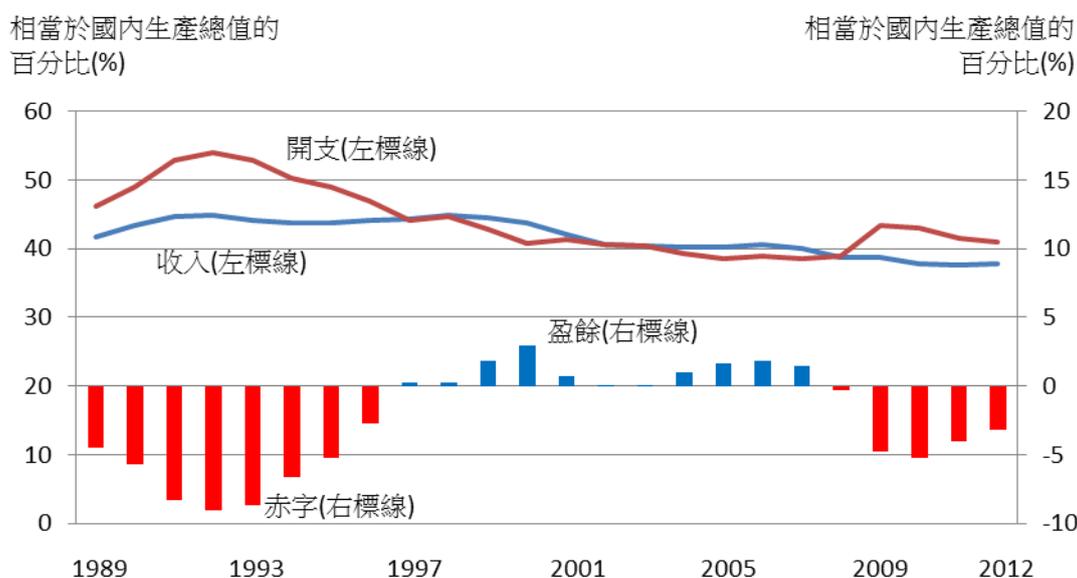
— 堵塞漏洞，防止公司稅稅基受到侵蝕。

(iii) 另一方面，政府又在二零一三年財政預算中公布，會削減個人課稅(適用於所有收入不多於80,000澳元的納稅人)，並把免稅門檻調高三倍(由6,000澳元提高至18,200澳元)。

加拿大

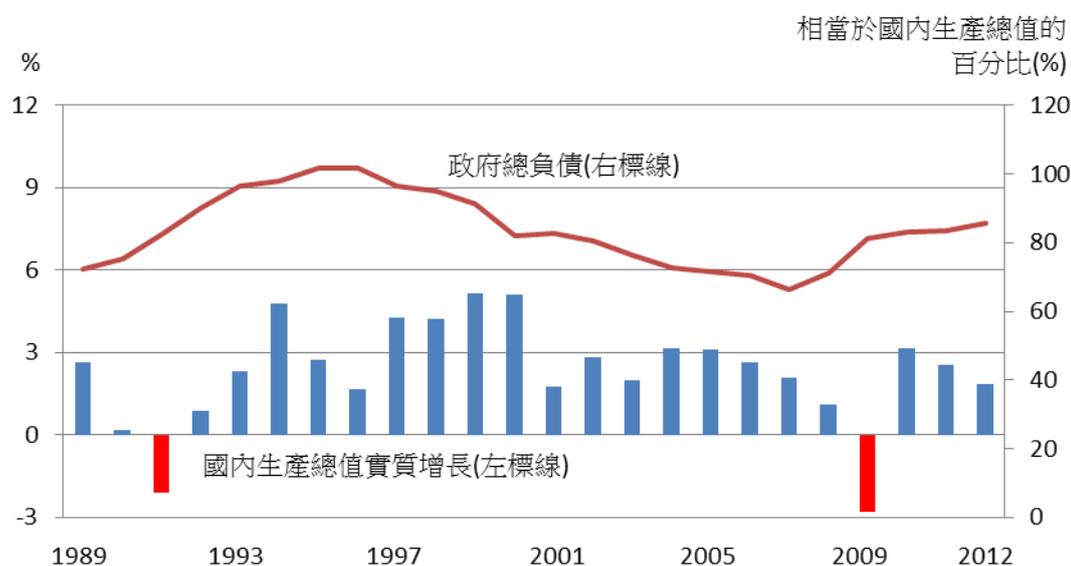
- 6.31 由於爆發全球經濟危機，二零零八年最後數月，加拿大的經濟急劇衰退，導致經過連續十一年錄得財政盈餘後，首次出現赤字。加拿大的經濟在二零一零年至二零一二年間錄得增長，政府計劃在二零一五年達到收支平衡的目標。

圖 6.4 — 加拿大：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九八九年至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.5 — 加拿大：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

- 6.32 加拿大對美國錄得龐大的貿易盈餘。加拿大是美國最大的能源供應國，輸出石油、氣體、鈾和電力等。美國每年吸納加拿大約四分之三的出口貨物。加拿大擁有豐富天然資源、高技術勞動人口和現代化資本設備，在一九九三至二零零七年間，經濟一直穩健增長。
- 6.33 根據經合組織的資料，加拿大安然度過二零零八年全球金融危機，主要由於內部消費持續增長，即使國際金融市場動盪不息，增長勢頭仍持續不衰。加拿大得以獨善其身，其中一個有利因素是市場認為其財政計劃可靠，以致借貸成本不高。
- 6.34 國際貨幣基金組織表示，儘管加拿大的財政狀況較許多其他先進經濟體理想，但仍須持續整固財政，重新建立財政緩衝，以應付未來的衝擊。
- 6.35 加拿大政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 加拿大政府的目標是在二零一五／一六年度回復平衡預算，所推出的措施主要用以控制開支，例如限制國防開支的增長和公共行政人員工資的增幅。
- (ii) 部門預算和所有國會議員和參議員的工資均凍結兩年，直到二零一三年為止，而聯邦公共行政人員年薪的增幅，每年也不得高於 1.5%。
- (iii) 政府會就部門預算進行重大檢討，並會統一、整固和改變營運方式。此舉旨在改善行政管理 and 服務，以及降低成本，例如利用科技來減低交通費用、推行資訊科技現代化和標準化，以及改變市民取得政府資訊和服務的方法。

(b) 稅務措施

(i) 在聯邦政府的層面，個人入息稅是最大的收入來源，佔二零一二／一三年度稅收總額約 50%。入息稅以累進方式計算，稅率最低為 15%，最高為 29%。在省／地區政府的層面，不同省份或地區所徵收的入息稅稅率不盡相同，最低介乎 4%至 16%，最高介乎 11.5%至 25.75%。除個人入息稅外，聯邦政府層面的其他主要收入來源包括公司所得稅和商品及服務稅。

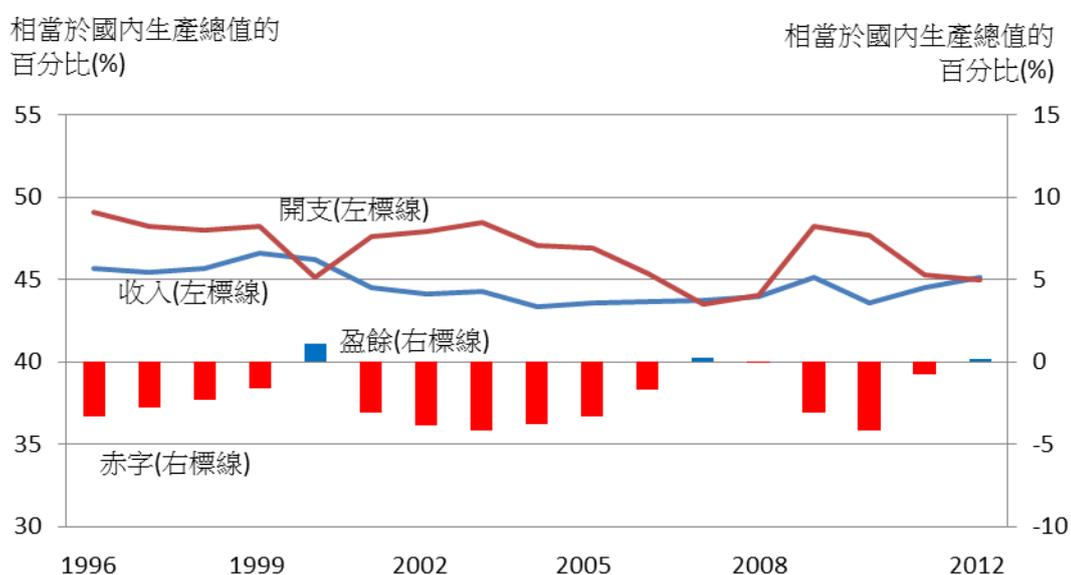
(ii) 加拿大政府在二零一三年的財政預算案提出以下措施，以堵塞稅制漏洞，完善稅制：

- 訂立新的行政罰款和刑事罪行，以遏止使用、持有、銷售和開發用以隱瞞銷售額的電子軟件(這類軟件可以用來篡改記錄，藉以逃稅)；
- 公布新的阻止國際逃稅計劃。根據該計劃，如有人提供重要的國際逃稅資料，加拿大稅務局可向舉報人發放賞金，金額相當於政府因該人提供資料而收取的稅款的某個百分比。

德國

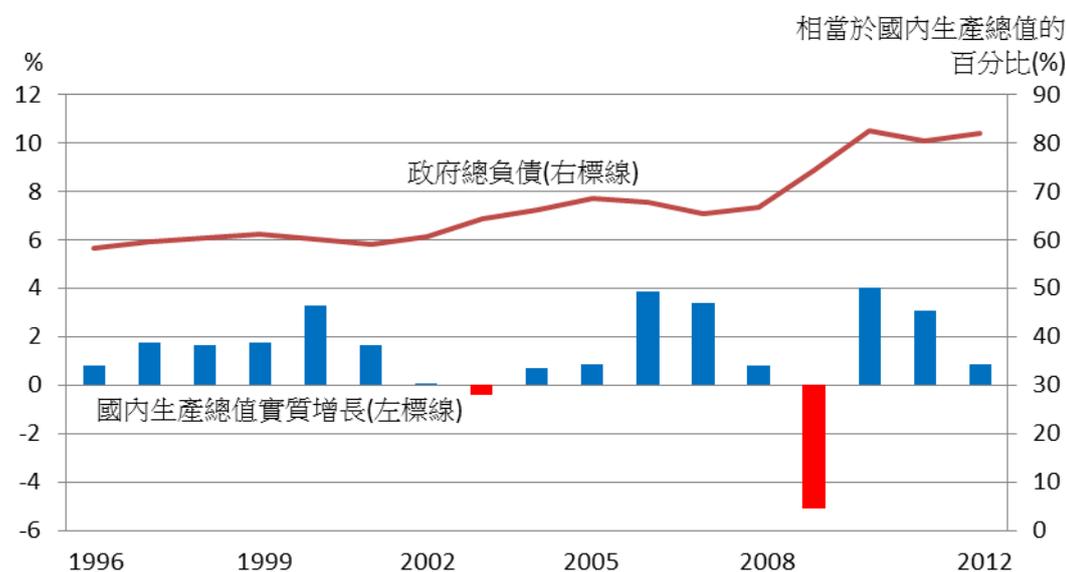
6.36 在二零零八／零九年度出現金融危機期間，德國實施刺激和穩定經濟措施，加上金融危機令稅收減少，導致該國二零一零年的預算赤字總額增至相當於國內生產總值的 4.1%。到了二零一一年，由於開支減少、稅收增加，該年的赤字削減至 0.8%。二零一二年，德國的財政預算盈餘為 0.1%。金融危機也使德國公債大幅飆升，超逾國內生產總值的 80%。

圖 6.6 — 德國：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九九六至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.7 — 德國：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九九六至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.37 德國是全球第五大經濟體，在歐洲更居於首位。二零一二年，德國是全球第四大出口地，主要出口機器、車輛、化學品及家庭設備，擁有高技術的勞動人口。

6.38 在一九九一至二零一三年間，德國的國內生產總值增長率平均為接近 1.5%，在二零一零年達至歷史新高，在二零零九年則跌至記錄低位。二零一二年，國內生產總值增長全年放緩，在第四季更轉為負數，但預期在二零一三年逐漸回升，有望在二零一四年達到 1.75%。雖然歐元區經濟活動疲弱，阻礙復蘇，但由於世界貿易重上正軌，德國的出口增長料會隨之上升。

6.39 德國當局近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 德國由二零一一年起推行“遏抑債務”這項平衡財政預算的要求。根據新規定，無論增加開支還是減稅，所需資金都不可來自新舉借的債項。新規定有助限制政府債務，成效甚大。
- (ii) 由二零一一年起，聯邦財政預算及財務計劃採取由上而下的程序草擬，讓政府在作出財政預算及財務計劃的早段時間，便可以多加考慮各項政策的優先次序。計劃的著眼點不再是設定每個部門的需要，而是確定施政優次，同時確保所需採取的財政預算整固措施得以付諸實行。
- (iii) 德國在二零一零年成立穩定委員會，負責監察聯邦及州財政預算，並就財政預算危機作出預警。委員會如察覺即將發生財政預算危機，負責財政預算的有關當局須與委員會商定修復方案。
- (iv) 此外，聯邦政府定期進行可持續性分析，以審視公共財政的長遠發展(由現時至二零六零年)，並找出長遠的財政缺口，在有需要時及早採取行動。

- (v) 聯邦政府採取有利增長(或增長為本)的整固策略，重點在於限制政府消費，增加表現獎勵，透過有目標地投資於教育、培訓、研究、發展及基建來鼓勵增長，以及確保社會保障制度的供款安排可抵禦人口變化帶來的影響。

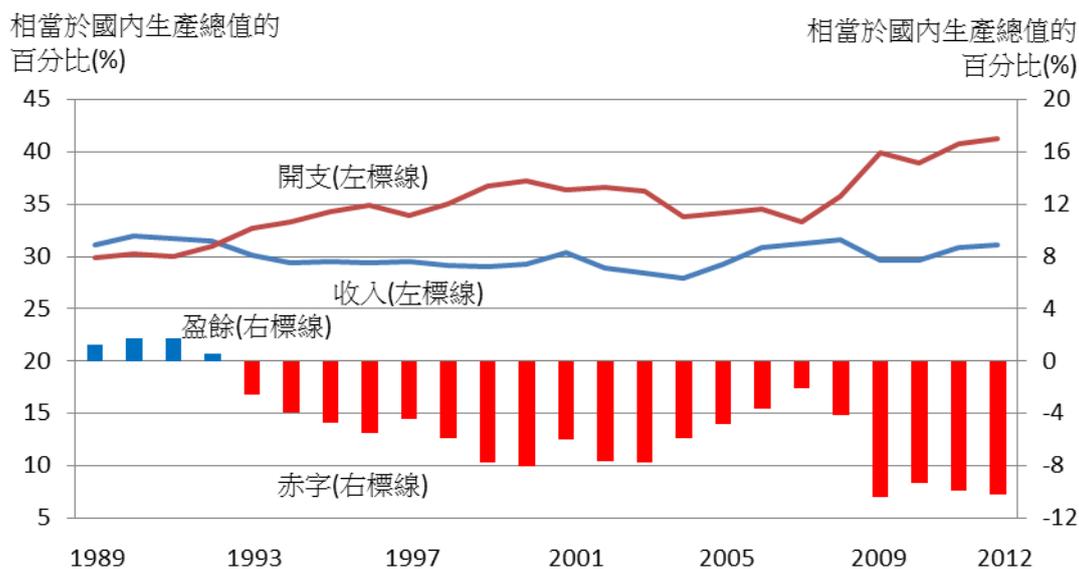
(b) 稅務措施

- (i) 德國稅收主要分為兩類，分別是所得稅(包括公司所得稅)及增值稅(通常為 19%，一些食品、書籍雜誌、花卉及交通設施為 7%)。
- (ii) 個人所得稅採用累進方式計算，基本免稅額超過 8,000 歐元，稅率為 14%至 45%。公司所得稅率現時為 15%。由一九九一年起，個人所得稅及公司所得稅附加了名為“團結附加稅”(solidarity surcharge)的稅項，現行稅率為 5.5%。
- (iii) 對於稅務規劃模式，德國會施加限制。根據估計，這些稅務規劃模式令德國每年少收數以億歐元計的稅款。

日本

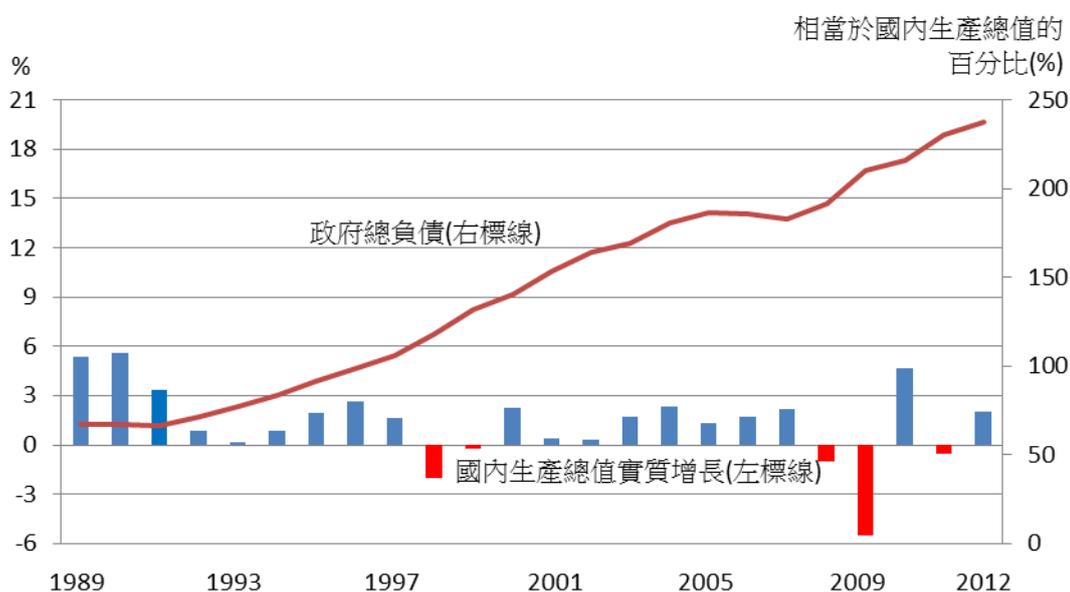
- 6.40 日本已有二十年財政預算出現赤字，公債總額相當於國內生產總值的百分比，由一九九二年的 70%增加至二零一二年約 230%。令市場對日本的公共財政可持續性，信心漸失。
- 6.41 日本持續出現赤字，主要原因在於社會保障開支不斷增加，在一九九二至二零一零年的增幅相當於國內生產總值的 10.4%，人口老化之迅速，於此可見。同期，政府總收入卻一直減少，減幅相當於國內生產總值的 1.7%，主因是個人及公司所得稅收入下降，由相當於國內生產總值的 12%跌至 8%。二零一三年財政預算赤字預計相當於國內生產總值的 10%左右，進一步推高公債總額。

圖 6.8 — 日本：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》

圖 6.9 — 日本：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.42 日本整體經濟過去有可觀的實質增長，長達三十年：六十、七十及八十年代的平均增幅分別為 10%、5% 及 4%。到九十年代，增長顯著放緩，平均只有 1.7%，主要原因是八十年代後期低效率的投資，加上資產價格泡沫的問題，以致有一段長時間企業需要減債、撤資和裁員。

6.43 二零零零年後，經濟略有起色，但由二零零八年開始，又三度陷入衰退。二零零八年年底，商業投資及全球對日本出口的需求遽然下滑，令日本經濟陷入衰退。其後日本政府刺激消費，推動經濟在二零零九年年底及二零一零年復蘇。不過，二零一一年三月相繼發生九級大地震和海嘯，嚴重打擊製造業，經濟再度萎縮。災後兩年，日本經濟已大致復元。

6.44 二零一二年，日本是全球第四大的經濟體，位列美國、中國和印度之後。對於重整經濟和控制龐大公債這兩個議題，日本政府一直爭論未止。此外，通縮持續、經濟增長倚重出口貿易推動、人口老化及減少等問題，都是日本長遠須面對的重大挑戰。

6.45 日本政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

日本政府實行控制員工人數等措施，以減少薪酬開支。舉例來說，中央政府二零一三年聘請的新畢業生較二零零九年減半，而在二零一二和二零一三年兩年內，薪酬也每年削減約 8%。不過，日本內閣在二零一三年三月議決取消新聘公務員人數的上限。另外，到了二零一四年，中央政府官員的退休津貼會減少 15%。

(b) 稅務措施

(i) 在日本，中央政府及各都道府縣和區市鎮村會徵收入息稅、物業稅和消費稅。二零零九年，入息稅和利得稅佔總稅收約 30%，而商品及服務稅則佔 19% 左右。

(ii) 為增加稅收，日本政府近期推出以下措施：

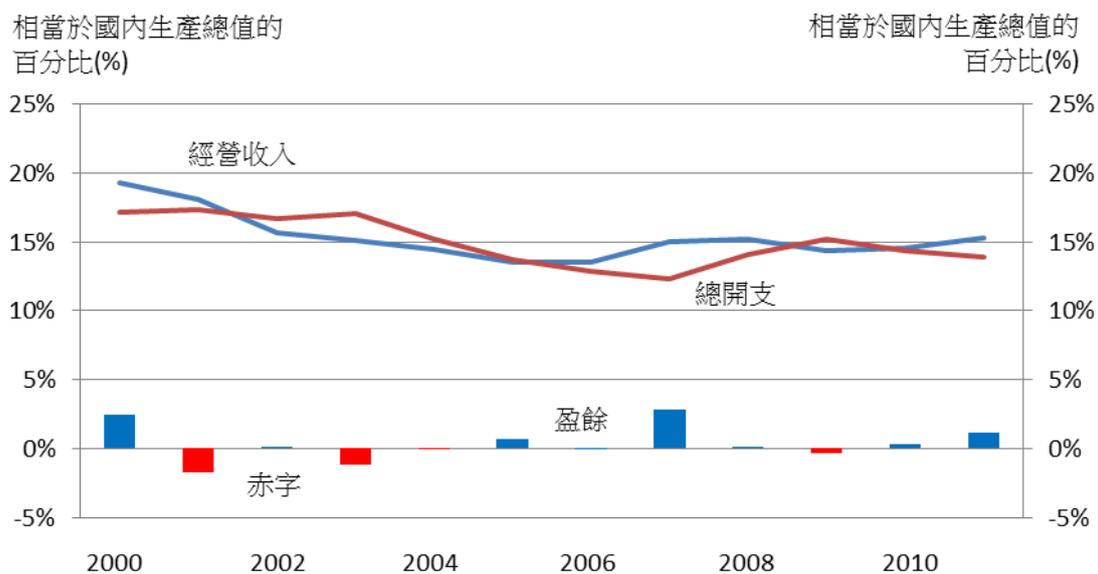
- 二零一二年八月，日本國會通過法例，分兩階段調高消費稅稅率，先在二零一四年四月從現時的 5% 增至 8%，再在二零一五年十月調高至 10%。增加的稅收會用以支付額外的社會福利開支，包括幼兒服務、醫療、長期護理及退休金等方面的開支。
- 根據《二零一三年稅務改革建議》，個人入息稅會增設一個稅階，最富裕的納稅人(即應課稅入息逾 4,000 萬日圓(310 萬港元)的人士)須繳付 45% 的入息稅。現時，日本向應課稅入息逾 1,800 萬日圓(140 萬港元)的納稅人徵收的入息稅，最高邊際稅率為 40%。此外，繼承稅的基本減免額會調低 40%²，而最高稅率也會由 50% 調高至 55%，繼承稅也會因而增加。
- 至於適用於上市股票資本增值及股息收入的獨立稅率，已於二零一三年年底由 10% 的臨時稅率回復至 20%。

² 減免額將會改變，計算方法由原來的“5,000 萬日圓 + 1,000 萬日圓 x 法定繼承人人數”改為“3,000 萬日圓 + 600 萬日圓 x 法定繼承人人數”。

新加坡

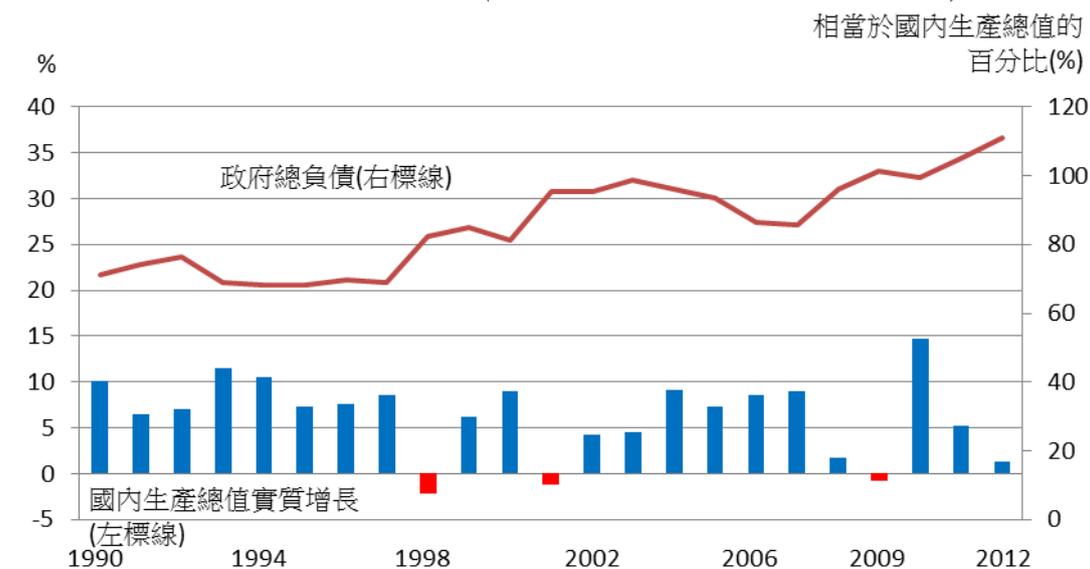
6.46 在過去十年，新加坡持續錄得收支平衡，而其平均總預算餘額接近國內生產總值的 0%³。

圖 6.10 — 新加坡：政府收入、開支及盈餘／赤字
(二零零零至二零一一年)



資料來源：新加坡財政部

圖 6.11 — 新加坡：政府總負債及國內生產總值
實質增長(一九九零至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

³ 二零零一年至二零一一年的平均總預算餘額為國內生產總值的 0.2%。

- 6.47 新加坡的市場環境開放，價格穩定，人均國內生產總值高於大多數已發展國家。製造業、批發及零售業、金融及保險業、商用服務業，以及其他服務業這五大行業的產值，合共佔新加坡國內生產總值約 75%。
- 6.48 在二零零四至二零零七年間，國內生產總值實質增幅平均為 8.3%。受全球金融危機拖累，新加坡經濟在二零零九年收縮 0.8%，到了二零一零年，在出口回升帶動下反彈 14.8%，隨後在二零一一年及二零一二年則分別放緩至 5.2%及 1.3%，主要由於歐洲再度陷入衰退，出口需求疲弱所致。
- 6.49 過去十年，新加坡持續錄得收支平衡。主要的政府開支項目計有國防(23%)、教育(22%)、運輸(12%)和醫療(11%)。新加坡在九十年代初大幅重整稅制，包括在一九九四年四月推出商品及服務稅。商品及服務稅初時稅率為 3%，其後在二零零三年一月、二零零四年一月和二零零七年七月分別調高至 4%、5%及 7%，現時稅率仍為 7%。每次調高稅率時，新加坡都會推出補償措施，並相應調低直接稅的稅率。
- 6.50 目前，新加坡的公債相當於國內生產總值的 114%左右，大部分屬於為滿足中央公積金(公積金)局的投資需要而發行的特別新加坡政府證券，有關的公積金管理局負責管理新加坡的界定供款退休金。特別新加坡政府證券由公積金管理局持有，不可買賣。所有政府借款將用作投資，並不會用以支付政府開支。由八十年代起，新加坡政府一直沒有為應付赤字開支而舉債，歷屆政府都保持收支平衡。

6.51 新加坡政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 稅務措施

- (i) 新加坡居民須繳付的個人所得稅屬累進稅，稅率由 2% 至 20% 不等，非居民則須按收入的 15% 或居民稅率繳稅(以數額較高者為準)。公司按收入的 17% 繳稅，而商品及服務稅的標準稅率為 7%。二零一二年，所得稅和商品及服務稅預計將分別佔政府稅收的 44% 及 18%。
- (ii) 新加坡在二零一三年的財政預算案中宣布下列措施：
 - 由二零一五年課稅年度起，如僱主向僱員提供住所或酒店住宿，也須繳稅，稅額按有關處所的每年淨租值計算，再減去僱員所支付的租金或所享有的酒店住宿福利的實際價值。此外，家具及裝置的應課稅價值將以住屋津貼的年度價值的某個百分比計算。
 - 由二零一四年起，空置物業不再獲退還物業稅。
- (iii) 另一方面，政府會就公司所得稅退稅 30%(每年退稅上限為 3 萬元)，為期三年，由二零一三年課稅年度起至二零一五年課稅年度止。

瑞士

6.52 過去二十年，瑞士國內生產總值一直錄得正增長，只有二零零九年例外。瑞士由二零零六年起維持收支平衡，政府負債逐步減少。

圖 6.12 — 瑞士：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九八九至二零一二年)

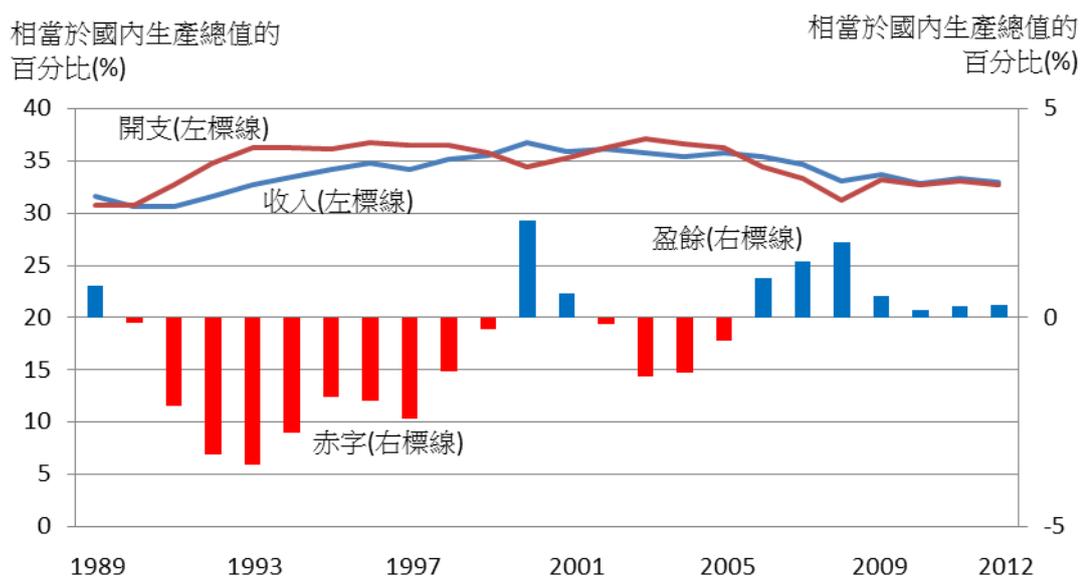
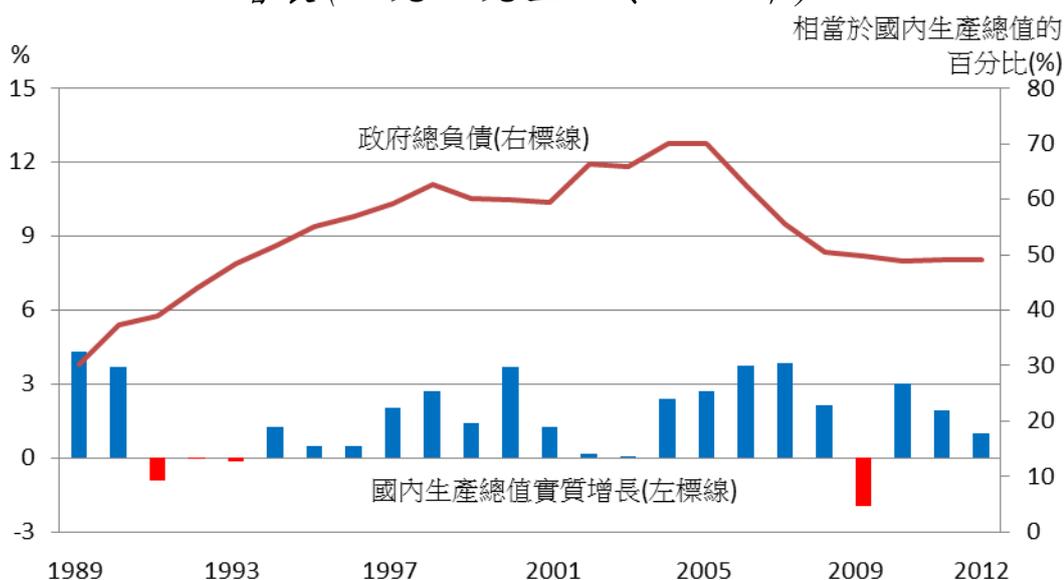


圖 6.13 — 瑞士：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九八九至二零一二年)



6.53 瑞士經濟受惠於當地服務業和製造業，前者由金融服務帶動，發展非常成熟，後者則以製造高科技及知識為本的產品見稱。瑞士的主要工業及服務業為機器、化工、手錶、紡織品、精密儀表、旅遊、銀行及保險。

6.54 瑞士在聯邦政府層面的三大主要開支為社會保障、教育及運輸和電訊支出。二零一一年，相關開支分別佔預算開支總額約 38%、17%及 9%。

6.55 瑞士政府近年採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

(i) 二零零一年，85%的瑞士選民通過有關“遏抑債務”的憲法條文，確保聯邦政府時刻保持收支平衡。根據“遏抑債務”安排，政府會因應當前經濟情況的預期收入，為開支總額設定上限。中期而言，政府會利用“遏抑債務”安排，平衡聯邦預算，在經濟好景時管理盈餘，以便彌補經濟衰退時出現的赤字。因此，無須舉借新債。

(ii) 為配合“遏抑債務”安排，以及持續控制開支增長，政府會從中期的角度審議各項工作的優先次序。

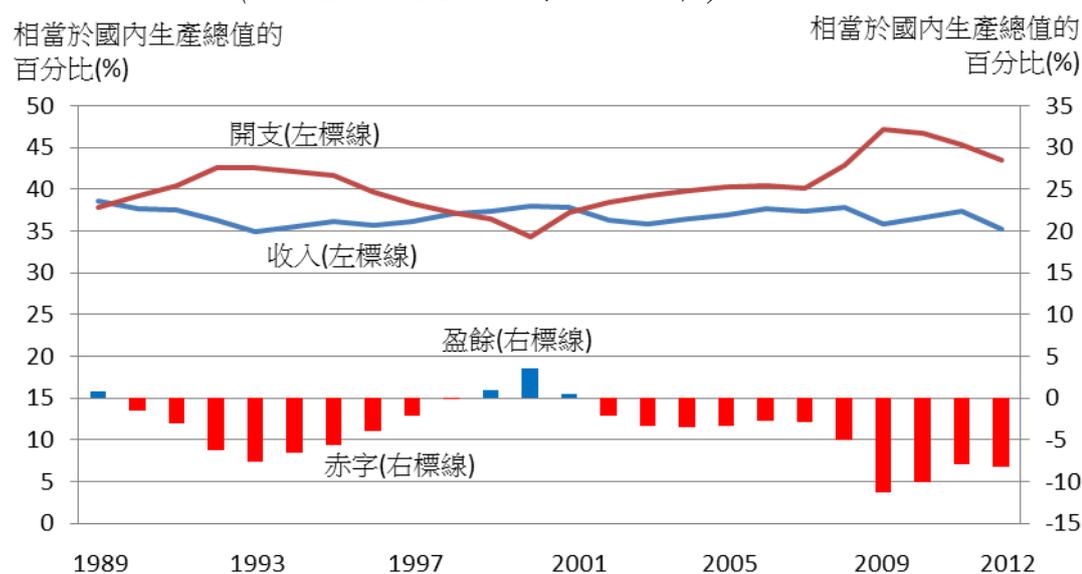
(b) 稅務措施

(i) 二零一二年，增值稅(標準稅率為 8%，日常消耗品的稅率為較低的 2.5%)和直接聯邦稅(即入息稅、利得稅等)分別佔政府收入總額約 35%和 29%。為了應付傷殘保險的支出，在二零一一至二零一八年間，瑞士政府把增值稅標準稅率由 7.6%調高至 8%。

英國

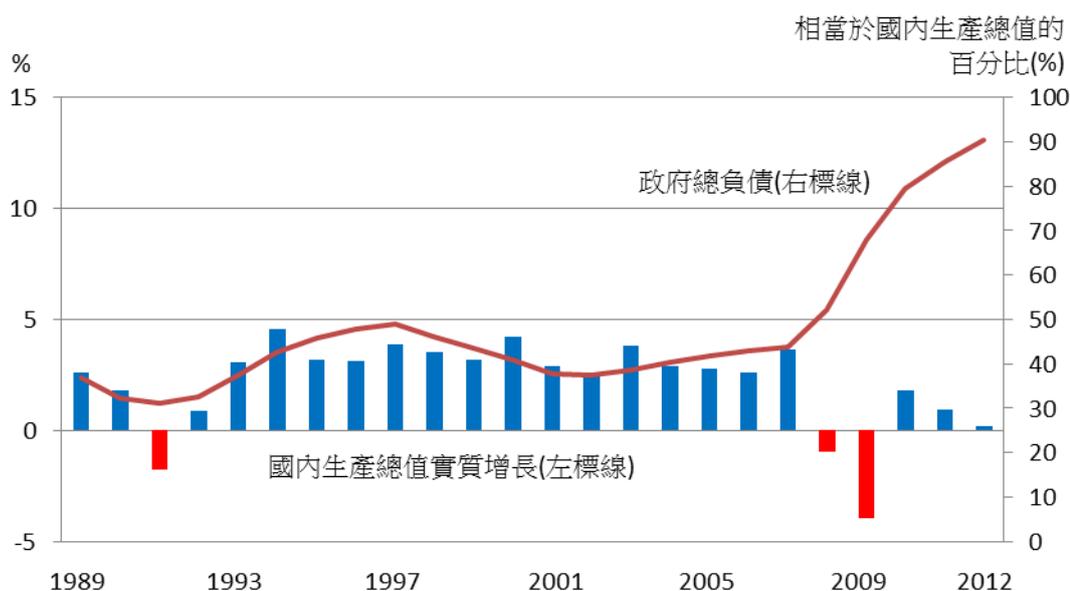
6.56 英國自二零零二年起錄得財政預算赤字。因此，在二零零二至二零一二年間，政府負債由相當於國內生產總值的 37.5% 增至 90.3%，增幅超過一倍。

圖 6.14 — 英國：政府收入、開支及盈餘／赤字
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

圖 6.15 — 英國：政府總負債及國內生產總值實質增長
(一九八九至二零一二年)



資料來源：國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫

6.57 英國是歐洲第二大經濟體，僅次於德國。服務業(特別是銀行業、保險業及商用服務業)佔國內生產總值的比重遠遠大於其他行業，而工業所佔比重則持續下降。農業屬高度機械化的密集工業，英國農業的勞動人口不足2%，產量卻可滿足約六成糧食需求，按照歐洲標準，效率堪誇。英國煤炭、天然氣及石油資源豐富，但石油及天然氣存量日漸減少，英國終在二零零五年成為能源淨進口國。在過去二十年，政府大幅削減公有產權，並致力控制社會福利項目的增長。

6.58 英國自一九九二年步出衰退後，即展開歷來最長的經濟擴張期，增長步伐較大多數西歐國家快速。不過，由於英國金融業舉足輕重，在二零零八年的全球金融危機中，英國首當其衝。房屋價格暴跌、消費者債務高企、環球經濟放緩，都令英國經濟問題雪上加霜，終於在二零零八年下半年把英國推入經濟衰退的困境，促使當時的政府推出一系列措施，以刺激經濟和穩定金融市場。該等措施包括把部份銀行體系國有化、暫時減免賦稅、暫時放寬公營界別借貸規則，以及加快開展基本工程項目來增加公共開支。

6.59 目前，英國的基本預算赤字龐大，非利息開支遠高於非利息收入。主要的政府開支項目為社會保障及個人社會服務(2,510 億英鎊，佔 35%)、醫療(1,370 億英鎊，佔 19%)，以及教育(970 億英鎊，佔 13%)。

6.60 英國政府最近採取的財政措施概述如下：

(a) 財政預算整固措施

- (i) 面對財政赤字及債務水平不斷上升，英國政府在二零一零年展開為期五年的財政緊縮計劃，以期削減財政赤字，由二零一零年相當於國內生產總值逾 10%減至二零一五年接近 1%。由於經濟增長速度未如理想，加上受歐債危機打擊，英國財相在二零一一年十一月宣布採取進一步財政緊縮措施，直至二零一七年為止。

(ii) 在二零一三年財政預算案中，英國政府重申削減赤字的決心，並公布削減計劃的進一步詳情，當中以緊縮開支措施為主。二零一三年財政預算案的重點如下：

- 在二零一三／一四年度削減部門經常開支預算 11 億英鎊(0.3%)，並在二零一四／一五年度削減 12 億英鎊；教育及醫療開支預算則維持不變；
- 訂出二零一五／一六年度政府開支總額；用於醫療、教育及政府發展援助的將受到保障；
- 假設二零一六／一七年度及二零一七／一八年度的政府開支總額按《二零一零年公共財政審查報告》(Spending Review 2010)所述的同一減幅持續減少，並據此明確訂出日後的財政緊縮路向；
- 加強公共開支架構，為由中央撥款的大多數開支項目(包括福利開支)訂定明確上限；按架構的設計，自動穩定機制可發揮作用，以助穩定經濟。

(b) 稅務措施

- (i) 在英國，個人入息稅以累進方式計算，稅率由 20%至 45%不等。個人入息稅預計會佔二零一三／一四年度政府收入的最大部分，多達 25%。
- (ii) 政府收入的另外兩大來源是增值稅(稅率為 20%)和公司稅(稅率為 23%)。增值稅是英國最主要的間接稅，在二零一三／一四年度預計佔政府收入的 17%；公司稅則預計佔該年度政府收入的 6%。

- (iii) 自二零一一年起，英國政府把增值稅的標準稅率由 17.5%調高至 20%，藉以削減財政預算赤字。
- (iv) 另一方面，英國近年也採取下述措施，以減輕市民的稅務負擔：
- 公司稅的主要稅率由二零一零年的 28%減至二零一三年的 23%，到了二零一五年再減至 20%；有微利的公司須繳納的公司稅，稅率由 21%減至 20%；
 - 二零一四年，個人免稅額提高 560 英鎊，增至 10,000 英鎊；以及
 - 改變英國就海外利潤徵稅的方式，改為集中就來自英國活動的利潤徵稅。

總結

- 6.61 工作小組注意到，面對人口老化問題，一些政府已未雨綢繆，制定儲蓄計劃，當中有些計劃未必指明用途，但同樣是用以應付已知的日後開支承擔。愈來愈多人認同，要應對全球金融危機，便應加強財政紀律，因而促使政府訂定財政規則和成立獨立的財政監察機構。工作小組已審研檢討結果，並在下一章提出建議。

第七章 — 建議的財政措施

概覽

面對結構性赤字

7.1 香港的經濟發展成熟，經濟增長也受人口老化制約。因此：

- (a) 根據基準情境，名義本地生產總值增長率預期會由未來數年的每年 5.5%，下跌至二零一零年代後期的每年 5%，二零二二年起至每年 4.5%，由二零二六年起，更進一步跌至每年 4%。簡單來說，直至二零四一年，平均每年增長率為 4.4%，較過去十年的每年 5.4% 為低；
- (b) 據推算所得，直至二零四一年，政府收入會每年增長 4.5%，與預期的經濟增長相當接近；
- (c) 然而，直至二零四一年，在現有服務水平假設情況下，政府開支預計每年增長 5.3%，而在各服務水平增長假設情況下，每年增長介乎 6% 至 7.5%。

表 7.1 — 預計本地生產總值、政府收入和開支的平均
每年趨勢增長

	預計趨勢增長 [基準經濟情境的 現有服務水平情況下]	近年趨勢增長	
	二零一四／一五至 二零四一／四二年度	一九九七／九八至 二零一四／一五年度	二零零九／一零至 二零一四／一五年度
實質本地 生產總值	2.8%	3.4%	3.9%
名義本地 生產總值	4.4%	2.9%	6.0%
政府收入	4.5%	2.5%	6.2%
政府開支	5.3%	4.7%	7.5%

7.2 儘管香港目前的公共財政狀況穩健，但在基準經濟情境的**現有服務水平**情況下，即使教育、社會福利及衛生方面的服務維持在現有水平，而開支只按價格變動及人口變化增長，香港仍會在二零二九／二零三零年(即 15 年內)出現結構性赤字。而在各個不同**服務水平增長**情況下，結構性赤字現象可能會更早(於十年內)出現。

財政狀況每下愈況

- 7.3 除非政府能及時、果斷及有效地着手處理問題，否則本港的公共財政狀況會在現有服務水平情況下逐步轉差，且在服務水平增長情況下會惡化得更快，經歷以下階段：
- (a) **尚有盈餘期**—未來一段時間，政府的收入預計仍會超越開支，而政府仍有能力增加財政儲備。這段期間前景看好，或會產生社會安穩無憂的假象，但實情並非如此；
 - (b) **耗用儲備期**—若政府的開支增長持續地超越收入增長，結構性赤字會於未來十年或二十年內出現，政府因而須動用財政儲備彌補不敷之數，視乎開支的實際增長情況，這階段可維持約七至十二年；以及
 - (c) **借貸渡日期**—財政儲備耗盡後，政府或須借貸以應付左支右絀的情況，視乎開支的實際增長情況，負債可迅速上升。
- 7.4 本港的財政儲備現時依然充裕，而且政府自二零零四／零五年度以來連續多年錄得財政預算盈餘。正因如此，市民可能難以接受結構性財政問題在十至二十年內出現的嚴峻現實。工作小組明白，**須避免誇大開支推算數字**。事實上，有關數字是根據現行政策和現有服務水平，包括二零一四年施政報告或二零一四至一五年度財政預算案所包括的新政策措施，**尚未計及各項正在進行諮詢或檢討的政策措施**（包括關乎幼稚園教育、醫療保障計劃（除在二零一五／一六年度的五百億元撥備以外）等措施）對財政可能造成的影響。

- 7.5 工作小組明白，在推算時要盡量避免低估收入。工作小組預計從今個年度至二零四一／四二年度期間，政府收入的增長步伐會跟隨本地生產總值的增長，約為本地生產總值的 20%。考慮到由於社會迅速老化，勞動人口預期趨跌，這個推算已相當樂觀。這些有關香港的推算數字，與本報告檢視的七個經濟體的收入趨勢也十分吻合；相當於本地生產總值的百分比而言，該等經濟體的收入均趨向在極窄幅度內波動。
- 7.6 工作小組深信，本報告所載的推算數字，政府應視為警號，而市民也應了解，面對人口老化及其他已知和或須作出的財政承擔，本港社會面臨的結構性赤字問題的嚴重性。結構性赤字問題的嚴重程度和出現的時間，要視乎政府能否有效地令開支、收入與經濟增長步伐相適應。

財政整固的需要

- 7.7 面對結構性赤字危機，為盡量減少其影響和推遲赤字出現的時間，政府必須帶領社會迎難而上，展開調整過程。當局須進行公眾教育，令市民接受，而最終須憑藉領導能力和決心，逐步邁向財政整固的目標。
- 7.8 工作小組明白，如社會要求增加重要優先處理項目的開支，尤其是在經濟好景時提出要求，政府實在難以拒絕。然而，從海外經驗看來，一旦政府負債累累，或經濟衰退時仍不得不削減政府服務，以及短期措施再也解決不了長遠問題，局面便更難以收拾。因此，工作小組建議政府應**實事求是**，及早行動。
- 7.9 工作小組承認，沒有一個簡單的措施可以解決結構性赤字問題。研訂和分析財經事務及庫務局庫務科職權範圍以外的政策方案，並非工作小組的職責。因此，工作小組主要集中檢視財政措施，方向大致如下：
- (a) 控制開支增長；
 - (b) 保持、穩定和擴闊收入基礎；
 - (c) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃；
 - (d) 經營帳目與非經營帳目分開處理，並力求兩者均達到收支平衡；
 - (e) 釐清財政儲備的涵蓋範圍；
 - (f) 加強政府資產管理；以及
 - (g) 維持房屋委員會財政穩健。

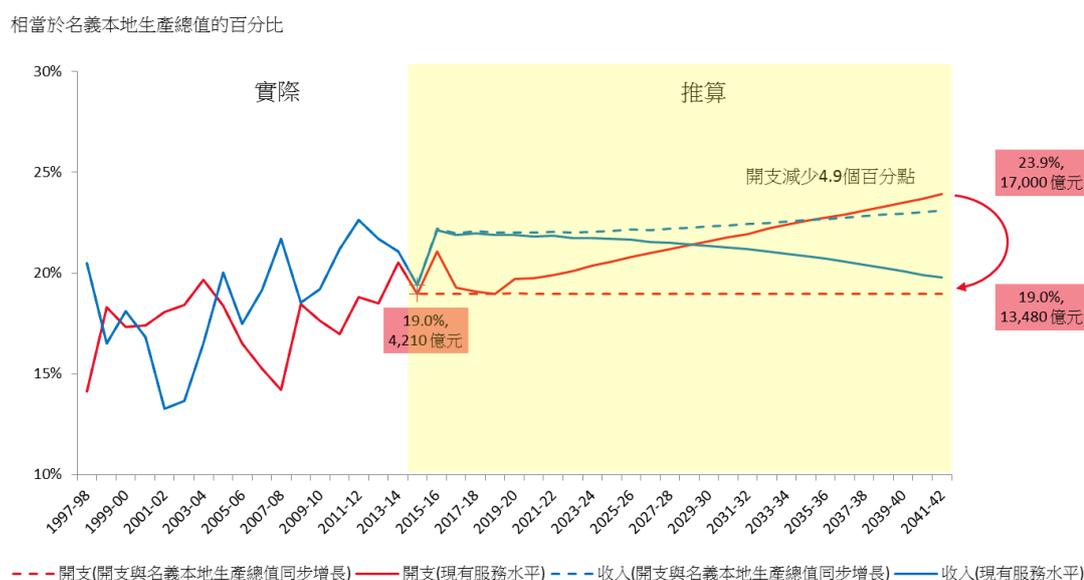
(A) 控制開支增長

- 7.10 自七十年代以來，歷任財政司司長(前稱“財政司”)在制訂財政預算案時所恪守的原則是，開支增長在一段期間內不應超過經濟增長。《基本法》第一百零七條實際上包含這項原則，為審慎管理公共財政提供憲法框架。
- 7.11 工作小組注意到，近年政府開支增幅持續超越經濟增長。隨着人口老化的影響日漸浮現，政府開支勢必增加，但預計政府收入佔本地生產總值的比例只會徘徊在 20% 左右，如開支繼續以過往的幅度增長，財政上便無以為繼。
- 7.12 工作小組認為，政府不但應沿用上述開支原則，更須加倍努力，堅守奉行。工作小組的具體建議將於下文各段詳述。

訂定整體開支增長的上限

- 7.13 政府每年擬訂財政預算案時，應為預算開支總額增幅訂定上限，規定不得超越中期預測的本地生產總值名義增長率。訂定上限時，應更著重考慮長遠承擔能力；而在資源方面，除用於應付各項社會需要之外，還應投放在有助推動經濟增長的範疇。此外，政府應設立嚴格有效的內部監管機制，確保當某一政策範疇組別的開支大增時，其他範疇的開支增幅便相應調低，甚至削減開支，以作抵銷。
- 7.14 舉例來說，二零一四／一五年度政府預算開支佔名義本地生產總值的 19%。如政府由現在起至二零四一／四二可控制開支增長，使之與本地生產總值名義增長率 4.4% 一致，那麼在整個推算期內，政府的開支便會維持在名義本地生產總值的 19%。按基準情境，每年財政預算會有盈餘，約佔名義本地生產總值的 3% 至 4% 不等。

圖 7.1 — 收支推算數字



7.15 到了二零四一／四二年度，如按上述方法控制開支增長，與基準情境的現有服務水平的情況相比，開支會減少，減幅為名義本地生產總值的 4.9 個百分點，而由於投資收入增加，收入則可增加 1.6 個百分點。

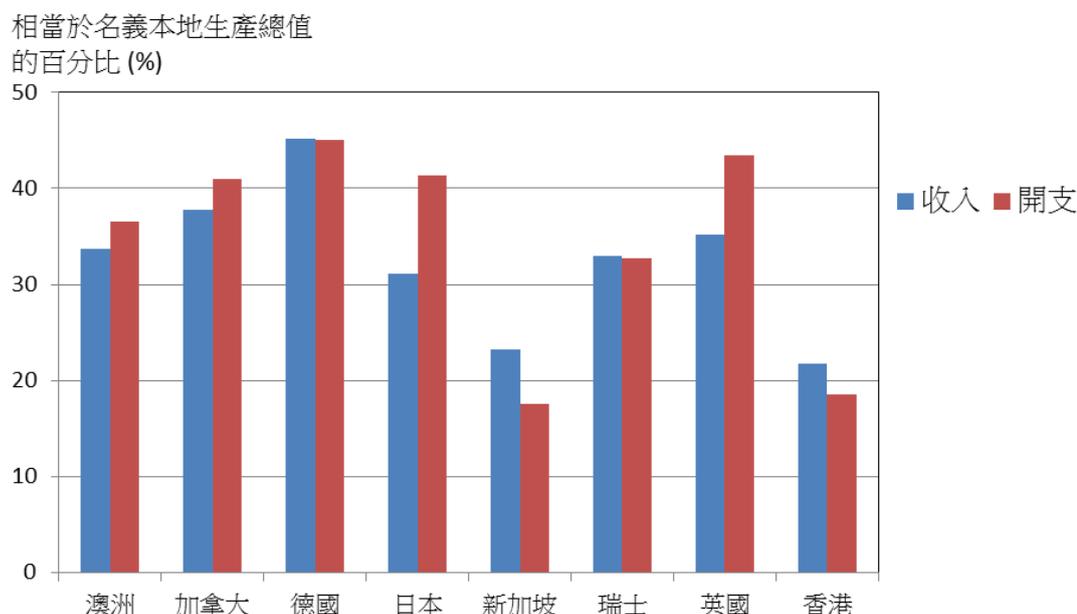
7.16 要盡量減少財政可持續性問題，控制開支增長是最直接有效的方法，但付諸實行時，須作出的犧牲也不小。值得留意的是，開支為名義本地生產總值的 19%，較現有服務水平假設情況下的預計比重(23.9%)還要低。設定這個開支上限後，政府所提供的服務會因為削減服務或不同範疇開支此消彼長、互相抵銷的緣故，出現實質負增長。

控制公營機構的規模

7.17 歷任財政司司長均把本地生產總值的 20% 視為公營機構規模的準則比率或上限。推本溯源，在一九七六／七七年度《預算案總結演辭》中，當時的財政司指出：“在本港生產總值的總開支中達到某一個比例時，整個經濟的增長率便會受害，因為如果把運用在政府方面的資源用在私營企業方面，所獲利益將會較大。”(一九七六／七七年度《預算案總結演辭》第三十一段)。

- 7.18 同一演辭第三十三段：“政府開支規模的這一個比率準則，只是我擬定編製預算策略時顧及的若干準則之一……這些準則並不是絕對的，但全部都是以前過去經驗為根據……”
- 7.19 在一九九七／九八至二零一二／一三年度，公共開支平均每年相當於本地生產總值的 19.3%，政府開支為 17.4%，房屋委員會和營運基金的開支則平均為 1.9%。在基準情境的現有服務水平假設情況下，到了二零四一／四二年度，預計單是政府開支便增至相當於本地生產總值的 23.9%。
- 7.20 工作小組研究過，把公共開支的準則比率定為 20%，是否仍合時宜。政府開支佔本地生產總值的比例料會超越 20%；同時，房屋委員會已開展大型工程計劃。長遠來說，公共開支佔本地生產總值的比例會升至 20% 以上的水平，趨勢顯而易見。另一方面，政府收入相當於本地生產總值的比例預計只會在 20% 左右的水平徘徊。事實上，政府收入相當於名義本地生產總值的比重甚少超過 20%（過去四十年只有七次）。因此，公共開支佔本地生產總值的比例將超過 20%，但收入卻難有相若的增幅。除非我們加速經濟增長來增加收入，並大幅擴闊收入基礎，令收入相當於本地生產總值的比例超過 20%，否則任由公營機構增加開支，以致其開支遠遠超過所能賺取的收入，這並非審慎理財之道。
- 7.21 工作小組注意到，坊間時有評論，指香港在教育、基建等方面投放的資源不足，將來或會被其他經濟體超越；為免落後於人，我們應在各個政策範疇增加投資，把開支上限定於本地生產總值的 20% 以上。然而，如下文圖 7.2 所示，不同經濟體的開支情況往往取決於其所得收入。舉例來說，如果政府收入大約相當於本地生產總值的 20%，要求政府開支達本地生產總值的 40%，於理不合。量入為出是基本的財政紀律。嚴守財政紀律，並不是要把所有理應推行的新措施都擱置，因為經濟增長預計仍會持續，儘管步伐減慢。然而，在考慮推出新措施前，必須認真考慮長遠負擔能力的問題，作好準備，節省開支以作抵銷。

圖 7.2 — 海外經濟體的收入和開支佔當地生產總值的百分比



其他國家 — 國際貨幣基金組織《世界經濟展望》資料庫(二零一二年數字)
香港 — 政府二零一二/一三年度數字

7.22 總括而言，由於有需要更嚴格遵守財政紀律，工作小組建議，公共開支佔“本地生產總值的 20%”的準則應維持不變。

推行重大開支計劃前先評估財政的可持續性

7.23 工作小組認為政府須更著意顧及較長遠的負擔能力和財政可持續性。工作小組建議，政府應規定所有重大開支計劃(例如涉及 1 億元或以上經常撥款的計劃)，須通過財政可持續性評估(涵蓋負擔能力、成本效益和衡工量值三方面)，以助決策。政府可參考為工作小組而設的推算模型，研訂如何評估財政可持續性。理想而言，新模型應可評估涉及不同政策局開支計劃的累計影響。

事半功倍

- 7.24 如開支增長受到限制，公營機構便須推出節約措施，設法運用較少資源達到較大效益，力求事半功倍。工作小組建議，開支較大的政策局／部門和主要的受資助機構應全面檢討開支情況，研究如何提升生產力。
- 7.25 此外，工作小組建議政府不時推動所有政策局和部門屬行節約、重整工序和重訂優次緩急，以維持精簡高效的公務人員體系。政府應釋放不合時宜的項目所持有的資源，並且擱置低增值甚或零增值的工作，同時應更加致力簡化工作程序和精簡遵規要求。

管理基本工程計劃

- 7.26 在為基本工程計劃(涵蓋由基本工程儲備基金和獎券基金資助的工程)制訂長遠推算數字時，工作小組根據過往約三十年的平均值，假設有關於開支所佔實質本地生產總值的比率為 3.4%，一直維持不變。與本地生產總值平減物價指數相比，公營建造工程產量價格的上升速度通常較快，因此，基本工程開支料會增長，並會在二零四一／四二年度達到名義本地生產總值約 7.2% 的水平，高於二零一四／一五年度の 3.2%。推算所得的增長趨勢，遠超這段期間的經濟增長，不但無法維持財政的可持續性，還令原擬藉一些基本工程項目達致的反周期效果成效不彰。
- 7.27 工作小組建議政府管理基本工程計劃，以期在一段時間內，把每年現金流量需求保持在相當於名義本地生產總值約 3.2%。工作小組明白，基本工程計劃用於推展重要的運輸、經濟、醫療、教育和社會基建項目，帶動香港的長遠經濟發展。因此，政府必須持續承擔有關開支。現正進行的工程項目超過 700 個，另有不少項目已處於規劃後期。工作小組認為，規劃長遠基建項目，不宜時時停時續，但如果考慮中長期的新項目，則確有需要為基本工程儲備基金和獎券基金的資源運用訂定優次緩急。政府應檢討工程的分期安排，以免工程過分集中，容納能力受到限制，推高價格。

7.28 在所檢視的基本工程計劃中，基本工程儲備基金帳目下的基本工程項目佔大多數。這些工程的費用，主要由撥歸基本工程儲備基金的土地收益支付。長遠來說，土地收益預計約相當於名義本地生產總值的 3.3%。因此，在一段時期內把基本工程開支控制在名義本地生產總值約 3.2% 左右，也合乎情理。

7.29 簡言之，工作小組建議：

- (a) 控制整體開支增長，各政策組別內及不同政策組別之間的項目引致的開支增長額須互相抵銷。
- (b) 考慮到長遠收入推算結果，公共開支應控制在本地生產總值約 20%。
- (c) 凡涉及逾 1 億元經常開支的重要措施，應評估財政可持續性。
- (d) 開支較大的政策局／部門和受資助機構應全面檢討開支情況。
- (e) 不時推動整個政府厲行節約、重整工序和重訂優次緩急，以維持精簡高效的公務人員體系。
- (f) 因應名義本地生產總值的增長和非經營帳目的結餘情況，管理基本工程計劃。

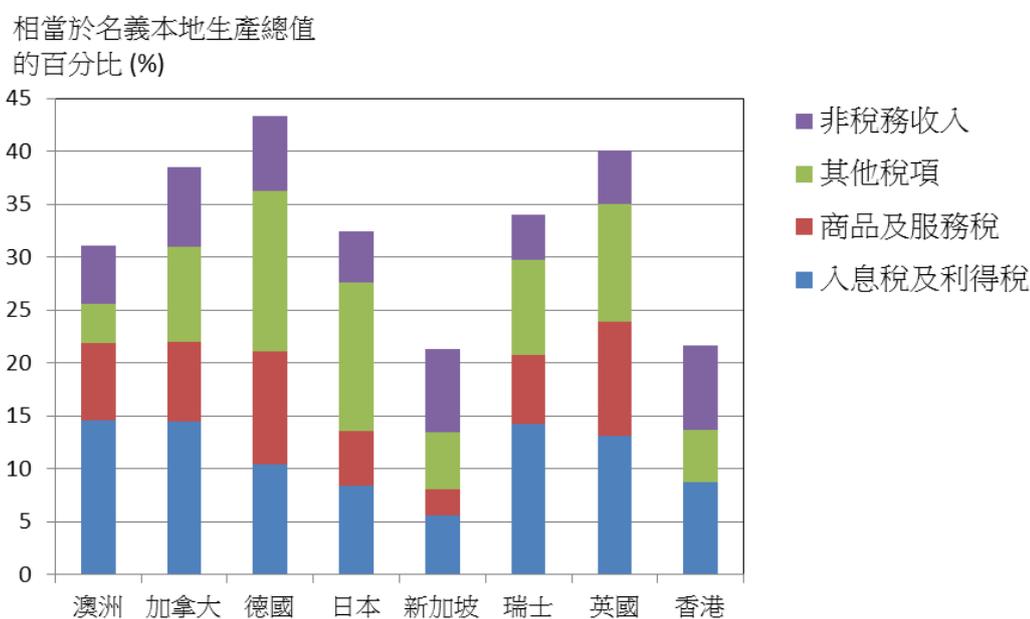
(B) 保持、穩定和擴闊收入基礎

7.30 政府收入一向與經濟增長大致同步。展望未來，預計政府收入仍會與本地生產總值同步增長，並維持在現時相當於名義本地生產總值約 20% 的水平(基準情境)。

7.31 根據推算，結構性赤字可能在未來十年或二十年內出現。因此，工作小組認為，解決問題的良方，是控制政府開支增長，而非倚靠超出本地生產總值增幅的收入。工作小組**建議**，政府的首要工作還包括推動經濟增長，以及保持、穩定和擴闊收入基礎。要保持、穩定和擴闊收入基礎，便須避免過分倚賴直接稅收、厲行稅務法規、防止收入基礎侵蝕及利潤轉移，以及嚴守“收回成本”、“用者自付”和“污染者自付”的原則等。日後，政府應繼續優化稅制，以確保稅收結構切合本港的長遠需要，也不應排除新增稅收來源。

避免過分倚賴直接稅收

圖 7.3 — 所選國家收入佔國內生產總值的百分比



資料來源: 其他國家 - 經合組織(二零一零年數字)
新加坡 - 新加坡二零一三年財政預算案
香港 - 政府二零一二/一三年度數字

7.32 從圖 7.3 可見，由於沒有徵收商品及服務稅，加上超過 40% 的非稅項收入來自賣地收益，香港的收入來源較其他國家更容易受到經濟倒退影響。為免過分倚賴直接稅收，政府應更着重間接稅收和其他非稅項收入。此外，間接稅項多年未經調整，政府也應加以檢討。政府應保障消費貨物間接稅(例如煙草稅及汽車首次登記稅)的收入，以打擊逃稅。

厲行稅務法規

7.33 工作小組建議，在維持現行低稅率及簡單稅制的大前提下，政府應致力確保應課稅款不會流失。以本港重要收入來源之一的利得稅為例，過去十三年，註冊公司的數量雖然增逾一倍(由一九九九／二零零零課稅年度的 363 000 間增至二零一一／一二課稅年度的 864 000 間)，但繳稅公司的比例卻見下跌，由一九九九／二零零零年度的 14% 降至二零一一／一二年度的 11%。誠然，近年新註冊公司的數字飆升，尤其在過去三年，每年都錄得雙位數字的增幅。然而，不少註冊公司基於種種原因而無須繳納利得稅，例如屬於不活動公司、公司新成立而未收到首份利得稅報稅表、公司虧損或沒有應評稅利潤(例如投資控股公司)。為確保納稅人履行法定責任，政府應繼續加強審核和調查，着力進行核數工作，並向違例公司追收少付稅款。

7.34 香港不斷擴展稅務條約的網絡，政府應借助現有機制，向其他稅務管轄區索取資料，以便進行評稅及調查工作。利用資訊科技分析風險，可以善用資源來處理高風險個案(一般來說，指有較大機會在核數後徵收較多稅款及處以較大額罰款的個案)。政府多管齊下，既可保護香港的收入基礎，也可發揮阻嚇作用。

嚴守“收回成本”、“用者自付”及“污染者自付”的原則

- 7.35 為免各個收回成本項目最終須由政府大幅補貼，工作小組建議政府協力提高各項服務的收回成本比率，儘管單憑這方法對紓緩財困幫助不大。二零一二／一三年度，政府所徵收的費用及收費為 116 億元，佔政府收入總額的 2.6%；一九九七／九八年度為 113 億元，佔收入總額的 4%。工作小組也建議，政府在推行新政策或新服務時，可考慮引入新的收費項目，例如廢物收集費或環保稅等。
- 7.36 為方便說明，工作小組研究過提高政府服務收回成本比率所帶來的影響。假設政府連續五年調高收費，每年增幅為 8.5%(當中的 3.5%用以抵銷通脹，5%用以提高收回成本比率)，由第五年開始，每年可帶來約 58 億元的額外收入。不過，這分析只作說明之用，既不反映政府現時費用及收費收回成本比率的實際情況，也並非暗示政府有意在日後檢討時，會按此幅度把所有費用及收費調高。

檢討稅收結構

- 7.37 《基本法》第一百零八條訂明，香港特別行政區：
- “參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。”
- 7.38 提高入息稅及利得稅稅率，有違我們努力維持和提升香港競爭力的目標，而且也難以令公眾受落。
- 7.39 工作小組建議政府繼續優化稅制，確保稅收結構切合香港的長遠需要，足可應付長遠的財政壓力。我們不應排除將來開徵新稅的可能，但工作小組注意到，政府在二零零六年進行稅制改革公眾諮詢期間，曾建議開徵商品及服務稅，建議卻不獲公眾支持。由此可見，擴闊稅基的措施必定引起爭議。

7.40 同樣，為方便說明，工作小組研究過把利得稅和薪俸稅稅率增加一倍的影響(適用於法團以外的業務的稅率由15%增加至30%，而法團稅率由16.5%增加至33%；薪俸稅則由15%增加至30%)。即使在如此極端的假設情況下，增加的收入預計也只不過大約1,690億元，相當於二零一三年名義本地生產總值的8%而已，但對香港的經濟發展卻必然帶來嚴重的負面影響。大幅調整稅率會降低香港作為營商地方的吸引力。長遠來說，即使標準利得稅和薪俸稅稅率增加一倍，所得的淨收入仍然遠低於本地生產總值8%的水平。根據基準情境的不同服務水平增長假設情況推算，在二零四一／四二年度會出現財政缺口，差額相當於名義本地生產總值的8.6%至21.7%，單單大幅調整利得稅和薪俸稅，並非根治問題的良方。

(C) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃

- 7.41 多年來，公眾反覆討論究竟多少財政儲備才是最為合適，款額應相當於政府開支的十二個月、十八個月，還是其他水平？究竟政府應增加開支、減少稅收，甚或雙管齊下，還是考慮到香港這個小型開放經濟體易受外圍衝擊影響，應備存足以應付長遠需要的款項？這些往往都是爭議所在。
- 7.42 要兼顧得宜，又人人接受，殊不容易。由於長遠人口推算結果顯示，公共財政壓力明顯增加，工作小組認為，審慎理財，為下一代儲備資源，較以往更形迫切重要。
- 7.43 研究調查顯示，一些經濟體(例如澳洲)已成立旨在穩定經濟和儲蓄的基金，名目不一，例如穩定基金、儲蓄基金、後代基金等，視乎成立目的而定。基金要到議定的年期過後，或結存積累到預定水平後，才可提取款項。不過，這類基金也訂有例外條款，容許政府在有需要時(例如在連續出現預算赤字時)提款。在新加坡，憲制上設有保障，除非得到總統批准，現屆政府不得動用由歷屆政府所積累的財政儲備。此外，政府最多亦只能把由過去財政儲備衍生的實質淨投資回報中的 50%，用作政府每年的開支。這些保障建立了一個有效的儲蓄機制，使財政儲備能為未來而儲存及投資。
- 7.44 由於預期香港日後會出現財政壓力，工作小組**建議**政府未雨綢繆，積穀防饑，設立儲蓄計劃。建議的目的是把部分財政儲備及盈餘儲起並用作投資，在一段指定時間後用作減輕後代的財政壓力。

- 7.45 尤其值得注意的是性質特殊的土地基金。土地基金在一九九七年根據臨時立法會的決議成立，以接收和持有香港特區政府土地基金在香港特區政府成立時的所有資產。該基金沒有任何開支，也沒有納入政府經營或非經營帳目，但其結餘卻視為財政儲備的一部分。土地基金雖然會帶來投資回報，卻並無指定用途。財政司司長如決定動用土地基金，必須取得立法會批准，例如在二零零三／零四年度及二零零四／零五年度，分別把 1,200 億元及 400 億元撥入政府一般收入帳目，以應付自二零零零／零一年度以來因為一再出現預算赤字而預期引致現金流量短缺的情況。土地基金的結餘不能“隨時調撥”。
- 7.46 事實上，土地基金自一九九七／九八年度成立至今，實際上一直被用作政府的備用工具。工作小組建議，財政司司長應探討可否把土地基金改為“未來基金”或為後代而設的儲蓄計劃。未來基金可把土地基金原有的約 2,200 億元結餘用於投資，投資回報可以滾存備用。儘管如此，未來基金仍需要其他收入來源，例如從經營／非經營帳目或綜合帳目盈餘中撥出某個百分比的款項，並可按年釐定未來至少十年的撥款比率。為緊守財政紀律，並避免未來基金過早耗盡而損及後代福祉，政府應設定禁止提款期，例如訂明由基金成立起計十年內，或非連續兩年出現預算赤字，不得從基金提取款項。
- 7.47 工作小組討論過應否為未來基金議定指定用途，例如社會福利、醫療衛生、退休保障等。往後十年或十年之後公帑運用的優次緩急究竟如何，難以預料。因此，工作小組建議，用途及運作模式問題，暫且按下不表，應該實事求是，把焦點放在提款的合適時機。
- 7.48 為使公眾聚焦在未來基金的規模，避免將之與財政儲備中劃作其他用途的其他部分混淆，工作小組又建議未來基金(理論上取代土地基金)，以及其投資回報或將來由財政盈餘注入的款項，不應列為財政儲備的一部分。為此，未來基金會另設帳目。

- 7.49 土地基金從來沒有納入經營或非經營帳目內。因此，成立未來基金以取代土地基金，不會對經營帳或非經營帳目造成重大影響(唯土地基金的投資回報會計入未來基金而不是經營帳目內)。
- 7.50 工作小組**建議**在切實可行的情況下盡快訂立儲蓄計劃。不過，財政司司長或可考慮先就管理未來基金的詳細機制諮詢相關各方。
- 7.51 為方便說明，現假設未來基金在二零一四／一五年度成立，並獲土地基金轉撥 2,200 億元結餘，而政府日後財政盈餘的三分之一及基金的投資回報(假設回報率為每年 5%)會悉數注入基金之內，則在十年後(即二零二四／二五年度)，未來基金的結餘約為 5,100 億元，相當於名義本地生產總值的 14.7%。

(D) 經營帳目與非經營帳目分開處理，並力求兩者均達到收支平衡；

7.52 其中一項沿用已久的財政預算準則，是政府應致力確保綜合帳目和經營帳目達到收支平衡。正如二零一四／一五年度《財政預算案演辭》附錄所載，政府需要在一段期間內達致經營盈餘，以支付部分非經營開支。

7.53 鑑於預期會出現結構性赤字，工作小組已檢討是否有需要厲行預算平衡規則。

7.54 工作小組參考了七十年代採用的財政預算指引。其中與開支有關的內容包括幾點：

(a) 經常開支與非經營開支的比例應大致為 70：30；

(b) 經常開支不應多於經常收入的 80%，餘款會作為緩衝，用以應付工程項目的開支；以及

(c) 非經營開支應以非經營收入(至少 20%)和經常帳盈餘(至少 60%)支付；如有需要，應為“自動還本工程”¹進行借貸融資。

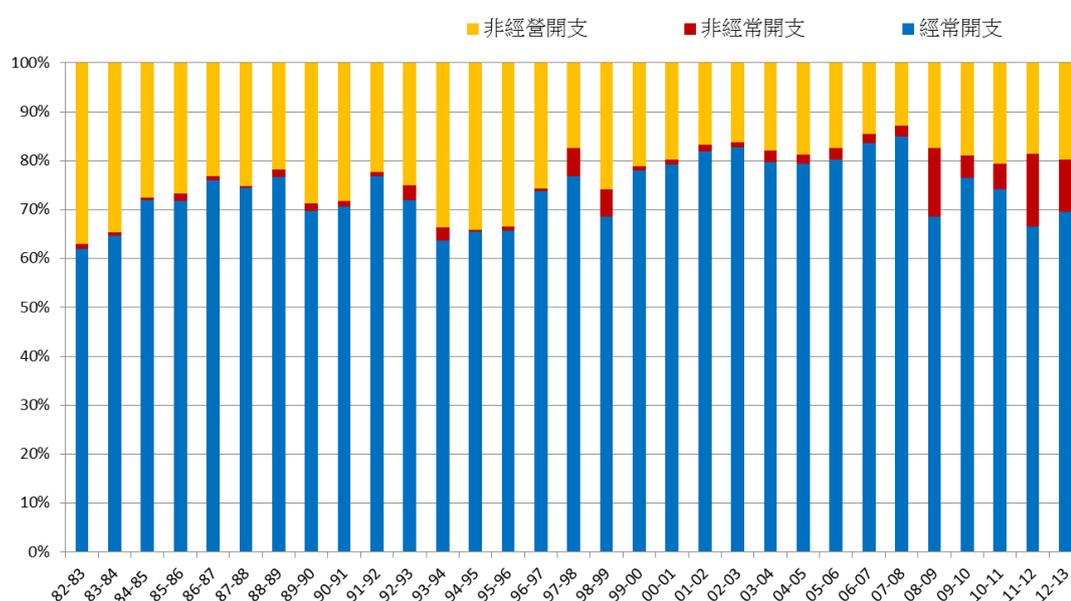
7.55 自七十年代以來，政府的經常帳和非經營帳目漸趨繁複。在二零零四／零五年度，經常帳改稱為經營帳目。若干有指定用途的基金都根據《公共財政條例》(第 2 章)作出的決議設立，其中包括基本工程儲備基金、獎券基金和創新及科技基金等。

¹ 一般來說，自動還本工程是指所產生的收入足以悉數收回成本的工程。

經營開支與非經營開支的目標比例

7.56 工作小組注意到，在一九九七／九八年度以前，經營開支與非經營開支的比例大致維持在 70：30 的水平。自一九九七／九八年度以來，該比例一般約為 80：20(見圖 7.4)。經營開支細分為經常開支和非經常開支。非經常開支屬一次過的開支，所需款額按年浮動，視乎當時需要而定。自一九九七／九八年度以來，非經常開支佔經營開支的 0.5% 至 18%。

圖 7.4 — 經營開支(經常和非經常開支)與非經營開支的比例



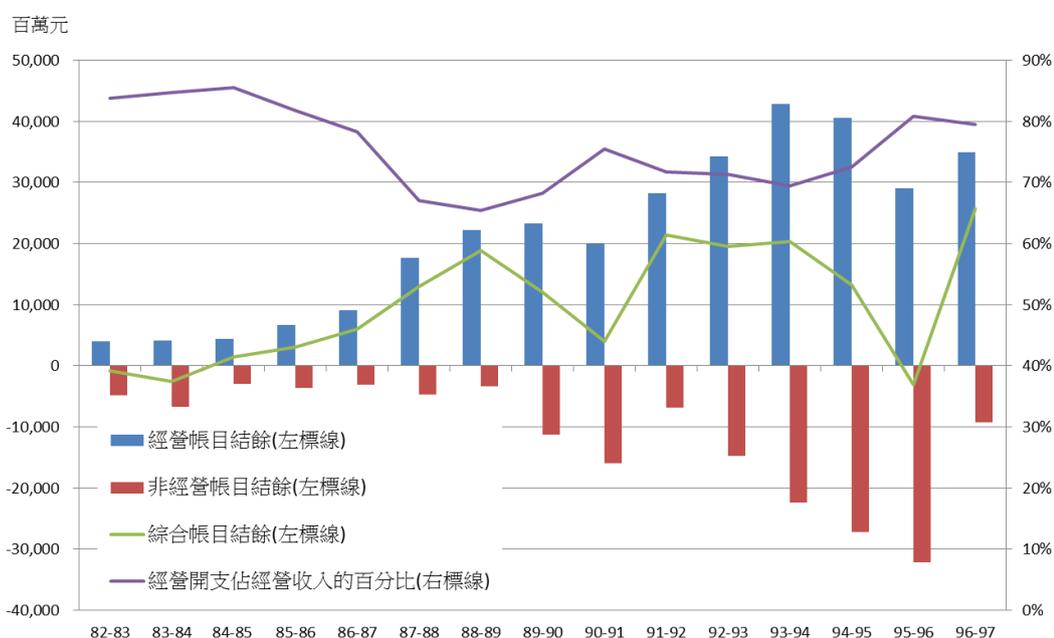
7.57 由於情況會隨時間改變，嚴格規定經營開支與非經營開支的比例，意義不大。然而，作為原則，工作小組建議直截了當地闡明一點，就是與非經常開支或非經營開支相比，經常開支的彈性較小，因此，政府在推行涉及經常費用(相對於一次過的費用)的新措施前，應倍加謹慎。

經營開支佔經營收入的百分比

7.58 量入為出是基本的財政紀律。因此，政府多年來都致力控制經營開支，務求不超逾經營收入的 80%，餘下的 20% 留作緩衝，用以應付一次過的撥款需求，這樣的做法合乎常理。

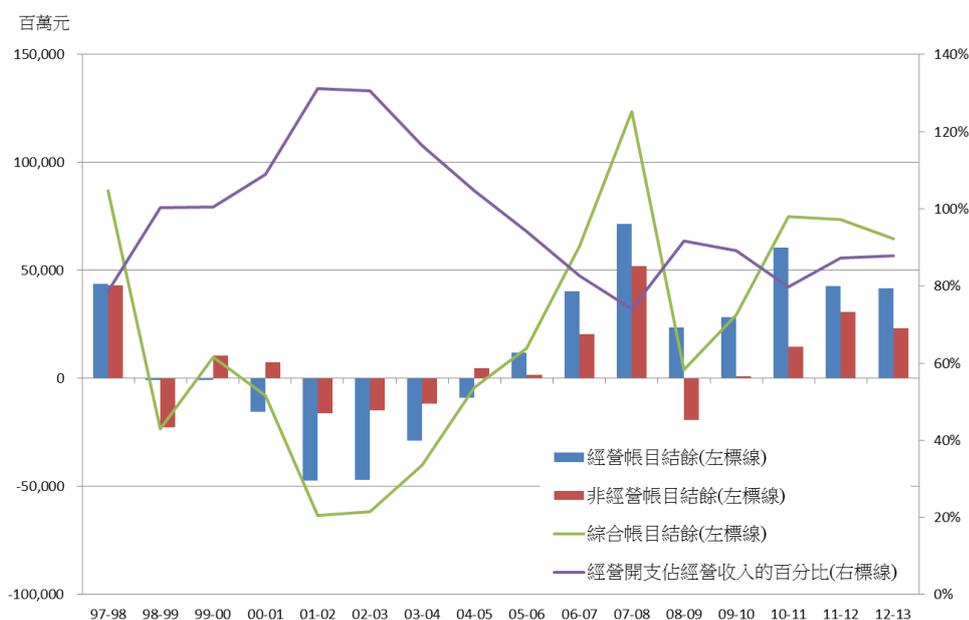
7.59 在一九九七／九八年度之前的十五年內，政府的經營帳目一直錄得盈餘(見下文圖 7.5)；經營開支平均佔經營收入的 76%。同期，政府的非經營帳目持續虧損，一方面是因為須撥款推行機場核心計劃，另一方面是根據九七前的安排，賣地收入的一半須撥歸香港特區政府土地基金，而不是政府非經營帳目內的基本工程儲備基金。當時，經營帳目的盈餘可用來填補非經營帳目的不足之數，作用重大。

圖 7.5 — 一九八二／八三年度至一九九六／九七年度的經營帳目和非經營帳目



7.60 在一九九七／九八至二零一二／一三年度之間的十六年，非經營帳目不敷應用時，經營帳目可發揮的作用愈來愈小(見下文圖 7.6)。經營開支平均佔經營收入的 97%，餘下用作緩衝，以之填補非經營帳目偶爾出現的不足之數的款項，所餘無幾。反之，當非經營帳目偶有盈餘，往往就帶來增加開支的壓力，包括增加屬經常性質的開支。這或會令公共財政無以為繼。務須注意的是，由一九九七年七月起，賣地收益已撥歸基本工程儲備基金。然而，經濟表現和政策轉變，動輒影響屬非經營性質的地價收入，非經營帳目的結餘因而波動不定。在二零零一／零二至二零零三／零四年度期間，經濟衰退，經營帳目和非經營帳目都錄得虧損；但由於經營帳目沒有足夠餘款可用以填補非經營帳目的不足之數，政府只好動用財政儲備。

圖 7.6 — 一九九七／九八至二零一二／一三年度
經營帳目和非經營帳目



7.61 在二零零五／零六至二零一二／一三年度期間，平均來說，政府的經營開支為經營收入的 86%，餘下約 14% 用作緩衝，以應付非經營帳目的不足之數和其他應急開支。

- 7.62 工作小組研究過應否重訂指引，以控制經營開支佔經營收入的比例。由於十大基建工程下許多大型工程項目仍在進行，而且經濟及社會基礎設施(例如醫院、安老服務設施及學校等)方面的投資也會增加，基本工程計劃會繼續擴展，中期來說，非經營帳目料會連年錄得赤字。
- 7.63 展望將來，工作小組認為審慎的做法，是重訂財政預算目標，把經營開支控制在經營收入 90% 的水平。如有 10% 的餘款，可用以應付非經營帳目可能出現的不足之數，也可留作儲備之用。

非經營開支及借貸融資

- 7.64 以前的非經營開支指引訂明，最少 20% 的非經營開支由非經營收入支付，另外最少 60% 則由經常帳盈餘支付。若仍有不足之數，一九七六／七七年度《預算案演辭》指出：

“在計及非經常收入及經常帳的可用盈餘後，如非經常帳內仍有不能抵銷的赤字，則實行貸款的辦法是合理的，但必須確定借款服務費用—利息及攤銷—在任何時間內，都不致超過財政儲備所賺取的利息。”(演辭第六段的註釋)

- 7.65 上文圖 7.6 顯示，非經營帳目近年一直錄得盈餘。這表示非經營收入足可應付非經營開支，而且綽綽有餘，無須由經營帳目轉撥款項，也無須考慮借貸融資。雖然如此，非經營開支趨增的壓力卻愈來愈大。根據中期預測，非經營帳目會在二零一四／一五至二零一八／一九年度出現赤字。審慎的做法是，考慮是否借貸融資，以彌補非經營帳目不足之數。若然，則考慮是否應施加限制或訂立先決條件。
- 7.66 鑑於本港現有接近 7,500 億元的財政儲備，尋求借貸似不必要或有欠審慎。現時，各經濟體紛紛實施“遏抑債務”安排，務求舒緩其疲弱的公共財政狀況。香港要是走上“債務融資”之路，面對甚大風險，看來是反其道而行。

- 7.67 工作小組不建議藉借貸融資應付經營帳目所需。然而，如果非經營帳目(相對於經營帳目)有個別項目或短期來說需要資金，工作小組則**建議**探討是否可藉借貸融資解決問題，前提是借貸成本必須低於財政儲備原可賺取的收益。借貸融資除可由利率差額獲得財政收益外，還可讓政府更靈活調配資源。雖然如此，從海外的“遏抑債務”安排經驗所得，政府為應付非經營帳目所需而負擔的債務，不應超過名義本地生產總值的5%左右，大約相當於十九個月基本工程開支；就二零一四／一五年度而言，基本工程的預算現金流量需求處於本地生產總值3.2%的水平。把債務上限訂為名義本地生產總值5%的建議，只適用於為非經營帳目的個別項目或短期需要而進行的借貸融資。政府可基於其他政策考慮因素(例如推動香港債務市場發展)，發行總額超過建議上限的債券。
- 7.68 財政預算紀律方面，工作小組**建議**，政府應把經營帳目和非經營帳目分開處理，並力求達致收支平衡。財政儲備通常在綜合帳目層面顯示出來，建議可分為經營帳目或非經營帳目。雖然經營帳目可轉撥款項至非經營帳目，反之卻不然；除非情況特殊，始作別論。這項限制是必需的，因為藉着一次過資本收入應付經常措施的費用，並不符合財政可持續性原則。儘管如此，兩個帳目仍會在擬備每年的財政預算時綜合處理，有需要時仍可靈活調撥，互補不足。
- 7.69 附件 H 的圖示說明經營帳目及非經營帳目本年度盈餘／赤字及累計結餘。
- 7.70 工作小組也審視過就非經營帳目進行借貸融資的作用。根據二零一四／一五年度《預算案演辭》附錄 A 所載的中期預測，二零一五／一六至二零一八／一九年度的非經營帳目每年會出現約 280 億元至 380 億元赤字。舉例來說，如果政府由二零一五／一六年度起每年發行 300 億元債券，用以彌補非經營帳目不足之數，到了二零一八／一九年度，財政儲備的預計投資回報與借貸成本每一個百分點的息差，可帶來大約 30 億元的財政收益。

建議指引

7.71 簡而言之，工作小組建議設定下列指引：

- (a) 政府應力求**綜合帳目**收支平衡。如有盈餘，可儲存起來，以應付經濟周期逆轉及長遠需要。
- (b) **經營開支(包括經常開支及非經常開支)**與**非經營開支**的比例應訂為 70 至 80：20 至 30。經常開支往往缺乏彈性，在經濟逆轉時較難削減。因此，如擬推行涉及經常費用的新政策，應審慎評估其對財政的影響。
- (c) **經營開支不應超過經營收入的 90%**。經營帳目的盈餘可用以彌補非經營帳目不足之數，也可留作儲備之用。
- (d) **非經營帳目應與經營帳目分開處理，並力求達到收支平衡**。換言之，按年或至少按中期預測期(即每五年)計算，非經營開支(主要是基本工程開支)不應多於非經營收入(主要是賣地或契約修訂的收入)。非經營帳目的盈餘通常屬一次過性質，不應用來為經營帳目下的經常措施提供經費。非經營帳目不足之數應由經營帳目的盈餘、財政儲備或透過融資方法彌補。
- (e) 可考慮透過**借貸融資**彌補非經營帳目(相對於經營帳目)個別項目或短期的不足之數，但借貸成本不得高於財政儲備原可賺取的收益，而政府為了向非經營帳目提供資金而負擔的債務，也不可超過名義本地生產總值的 5% 左右。這個建議上限適用於為非經營帳目的個別項目或短期需要而進行的借貸融資。政府可基於其他政策考慮因素(例如推動香港的債務市場發展)，發行總額超過建議上限的債券。政府也可透過把資產證券化或變賣等方法，為一次過的措施籌措一筆過的資金。

(E) 釐清財政儲備的涵蓋範圍

7.72 財政儲備指政府的現金結餘。預計截至二零一四年三月三十一日，財政儲備的總額為 7,459 億元，分項數字如下－

	百萬元
政府一般收入帳目	394,241
具有指定用途的基金	131,957
基本工程儲備基金	78,679
資本投資基金	1,992
公務員退休金儲備基金	27,029
賑災基金	29
創新及科技基金	1,801
貸款基金	1,357
獎券基金	21,070
土地基金	219,730
總計	745,928

7.73 在 7,459 億元財政儲備當中，只有存於政府一般收入帳目內的部分(約 3,940 億元)用以應付政府所需的日常流動資金。土地基金的結餘款項(約 2,200 億元)未獲授權使用；而多個經立法會決議成立的基金，結餘款項(約 1,320 億元)均有指定的用途。舉例來說，基本工程儲備基金的結餘指定用於基本工程和主要系統設備，創新及科技基金的結餘須供推廣創新及科技之用，貸款基金也是為經核准的貸款而設等。

7.74 為了更詳細地說明財政儲備的性質，工作小組建議釐清以下各點：

- (a) 儲備之中，只有存於政府一般收入帳目內的部分(約 3,940 億元)用作應付政府各政策局和部門所需的日常流動資金，以提供公共服務；
- (b) 土地基金的結餘款項(約 2,200 億元)未獲授權使用。政府須取得立法會批准，才可從土地基金提取款項。如成立儲蓄計劃，土地基金的結餘可視為首筆撥款。擬設的未來基金應與財政儲備分開處理；以及
- (c) 七個基金(土地基金除外)的結餘款項(約 1,320 億元)均根據各基金成立的決議案有指定用途。

7.75 社會愈加認識財政儲備，對政府的財政狀況應有愈加客觀清晰的理解，有助政府擬訂各項新政策措施。

(F) 加強政府資產管理

- 7.76 政府的資產組合包括投放在香港鐵路有限公司、香港機場管理局、香港國際主題樂園有限公司等政府企業的投資，也包括收費隧道和政府樓宇等固定資產。
- 7.77 政府過往投資的主要目的，是在提供必要的公共服務或實踐重要的政策目標之餘，同時獲得合理的回報。目前，政府投資的公司、法團及公共機構，幾乎全都肩負公共目的，並按嚴格的政策要求營運。
- 7.78 工作小組預計日後在醫療、基本工程、退休金等方面支出龐大，因此建議政府更加積極主動地管理其資產投資組合，並利用財政回報紓緩未來數十年的財政壓力。

把資產變賣或證券化

- 7.79 一般來說，基於政策或其他理由，政府必須維持其對公司、法團及公共機構的擁有權，而不會透過在市場上出售資產或分拆出售資產來變現投資。然而，面對長遠的財政壓力，政府如需要一次過的資本收益來削減財赤，則可考慮出售或分拆出售資產(包括股本投資)。另外，政府也可考慮把資產證券化，以紓緩財政壓力，例如政府在二零零四年發行價值 60 億元的隧橋費收入債券，就是把政府收費隧道和橋樑的未來收入證券化。
- 7.80 把資產變賣或證券化，對紓緩財政壓力有多大幫助，視乎市場情況及變賣資產的份量等因素而定。在選取資產以供出售、分拆出售或證券化時，政府須考慮以下各點：
- (a) 把資產變賣或證券化是否會令政府無法實踐有關的公共目的或使命，例如當涉及重要基建項目時，政府便須繼續有效地控制其營運及發展政策；
 - (b) 有關資產是否正為政府帶來經常收入，例如股息。政府在計及因變賣資產而損失的經常收入後，應確保變賣資產所得的前期資本收益，能切實反映相關資產的價值；

- (c) 如選擇變賣資產，政府是否必須繼續持有資產的擁有權，以及是否適宜交由市場經營有關資產。如資產由私人機構擁有，較之由公營部門擁有更有效率、回報更高，便應優先考慮；以及
- (d) 對社會及市場的影響，以及公眾的反應和接受程度。

- 7.81 在考慮本港的長遠財政狀況後，工作小組**建議**政府不時審視是否有需要把資產變賣或證券化，其間必須計及上述各項因素。如有需要把資產變賣或證券化，政府應延聘顧問就持有或變賣資產的策略提供意見。工作小組也**建議**，政府應確保各政府企業的管理和營運既具效率，又符合成本效益。
- 7.82 舉例來說，工作小組注意到，根據基準情境的現有服務水平假設情況，結構性赤字會在二零二九／二零年度出現，最初兩年的赤字合共約 300 億元。政府如打算變賣資產以填補不足之數，便須從投資組合中物色約值 300 億元的資產變賣。
- 7.83 工作小組必須強調，變賣資產所得的一次過收益，並不能解決結構性赤字的問題，只可協助政府暫渡財政難關。

(G) 維持房屋委員會財政穩健

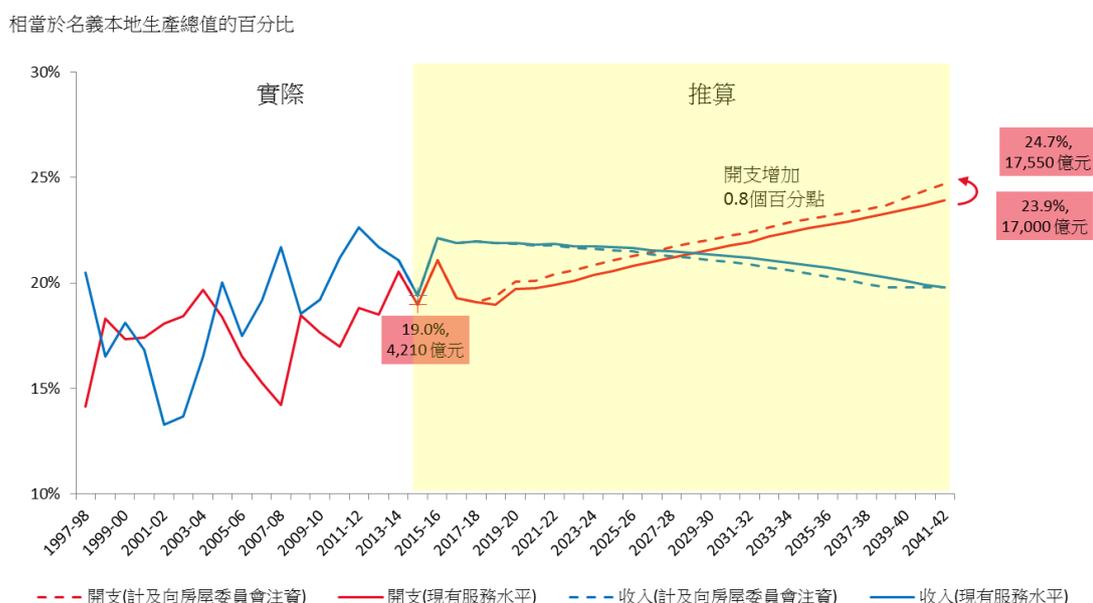
- 7.84 二零一二／一三年度，房屋委員會(房委會)錄得綜合盈餘 58 億元。截至二零一三年三月底，計及各項營運收入，包括公屋租住單位及商業樓宇租金收入、居屋單位的銷售及轉讓補價收益，以及投資組合的每年回報等，房委會的現金及投資結餘為 692 億元。不過，房委會在未來十至三十年需要龐大資源，以達到其建屋目標。房委會推算，假設公屋租住單位的租金每兩年調高 5%，二零一九／二零年度便會出現資金短缺，到了二零二三／二四年度更會出現營運赤字。在推算期內，房委會所欠缺的資金總額可高達 4,900 億元。這並未反映於二零一四年施政報告中承諾的每年額外提供三千個居屋單位。工作小組**建議**政府與房委會磋商，以期減輕政府的長遠財政壓力。
- 7.85 房委會的原有資本來自政府。房委會須遵守《房屋條例》(第 283 章)第 4(4)條訂明的法定要求：“委員會的政策須旨在確保從屋邨所累算獲得的收入，足以應付屋邨的經常開支。”在《1988 年房屋(修訂)條例》制定後，政府與房委會訂立的財政安排在一九八八年四月一日生效。就該項安排作出的增補協議，也在一九九四年十月一日生效。根據增補協議的敘文：“政府仍以市民的需要及負擔能力為供應公營房屋和釐定租金的指導原則，並會繼續支持公營房屋計劃，在必要時向房委會提供資金，以及以優惠條款提供土地來資助公共房屋”。
- 7.86 按照財政安排，政府會提供經平整的土地，而房委會則按以下方式向政府支付款項：
- (a) 就公屋租住單位來說，無須支付土地成本；
 - (b) 就商業及非住宅設施來說，也無須支付土地成本，但房委會須向政府支付營運商業及非住宅設施所得總盈餘的一半；以及
 - (c) 至於居屋，房委會須向政府支付土地成本，金額按已售居屋單位的發展成本的 35% 計算。

7.87 未來十至二十年內，政府便要面對龐大的財政壓力，因此，工作小組認為，政府應定期與房委會檢討房委會的業務模式，以確保符合法定要求，經常收支保持平衡。此外，房委會應考慮由政府直接注資以外的其他經費方案，包括檢討公屋租住單位與居屋單位比例、借貸融資、把房委會資產證券化，以及全面增加收入，這也是審慎的做法。不過，工作小組明白，要把這些方案付諸實踐，殊非易事。

7.88 第五章所述的推算，並未計及房委會可能獲得的財政資助。

7.89 舉例來說，假設公屋租住單位租金每兩年調高 5%，依此推算，房委會所欠缺的資金總額為 4,900 億元。假如該差額被視為政府承擔額，則到了二零四一／四二年度，在基準情境的現有服務水平假設情況下，政府開支佔名義本地生產總值的百分比或會增加 0.8 個百分點，由 23.9% 提高到 24.7% (圖 7.7)，而結構性赤字及耗盡財政儲備的時間或均會提早三年。

圖 7.7 — 收支推算數字



其他觀察所得

- 7.90 外匯基金方面，截至二零一三年三月底，外匯基金的資產總額達 28,861 億元，而負債總額達 22,580 億元，即淨資產為 6,281 億元(約相當於名義本地生產總值的 30%)。資產總額包括用以支持貨幣基礎的美元資產合共 13,429 億元、政府財政儲備帳 7,459 億元，以及銀行和其他機構存款 2,214 億元。政府為獲取投資回報而存放在外匯基金的財政儲備，不可與上述資產混為一談，兩者也不可重複計算。
- 7.91 面對結構性赤字危機，有意見促請政府考慮提取外匯基金的部分淨資產，或至少提取淨資產的投資回報，以應付政府所需。不過，鑑於經濟波動不定，外匯基金也有本身的法定功能，在現階段，財政司司長如貿然提取外匯基金的以助解決財政預算的結構性問題，似欠審慎。外匯基金的淨資產與財政儲備一樣，同屬一次過性質，一經提取，餘下用以衍生投資回報的本金便會減少。以規模來說，赤字相當於名義本地生產總值的比例，在服務水平每年按歷史趨勢增長假設情況下，單一年度(二零四一／四二年度)已可高達 22%，而外匯基金的淨資產現時的約相當於本地生產總值的 30%，相比之下，外匯基金的淨資產可能顯得微不足道。作為一個細小及開放的經濟體，沒有天然資源，外匯基金的淨資產是香港在面臨危機時的一條重要防綫。權衡輕重後，工作小組認為保持外匯基金的現況，與財政儲備分開處理較為審慎。對於結構性赤字問題，經常提取外匯基金的淨資產或其投資回報並非穩妥或長遠之策。
- 7.92 公私營合作。工作小組理解，結構性赤字問題巨大，單憑政府一方之力難以解決。因此，政府為未來籌劃對策時，有需要考慮與私營機構合作，一如雙方在基本工程項目和醫療改革方面的合作。

- 7.93 分階段徵收賣地收入。為了理順或穩定賣地收入來源，工作小組研究過其他方法，例如容許分階段徵收地價及其他修訂契約收入。雖然此舉可確保政府在某指定期間有穩定的收入來源，但要政府放棄或延遲收取非經營收入，坐失投資回報，未免於理不合。
- 7.94 成立公務員退休金穩定基金：工作小組也考慮過成立公務員退休金穩定基金，以緩和退休金的開支升幅，也免得這些法定責任所帶來的壓力要完全由下一代的納稅人來承受。然而，如果未來基金的概念備受認同，則無須專為承擔退休金而設立儲蓄計劃。

總結

7.95 總括來說，工作小組建議：

- (a) 控制開支增長；
- (b) 保持、穩定和擴闊收入基礎；
- (c) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃；
- (d) 經營帳目與非經營帳目分開處理，並力求兩者均達到收支平衡；
- (e) 釐清財政儲備的涵蓋範圍；
- (f) 加強政府資產管理；以及
- (g) 維持房屋委員會財政穩健。

7.96 香港未來要面對更大的考驗，政府和市民都必須正視這些考驗對財政可持續性造成的壓力，以認真負責的態度來應對。工作小組認為有需要收緊財政紀律。這並不表示擱置所有理應推行的新措施，因為經濟仍會持續增長，儘管步伐減慢。不過，我們委實要認真考慮長遠負擔能力的問題，為需要節省開支作抵銷而做好準備。各方務須齊心協力，才能保持政府收入穩定、盡量擴闊收入基礎，以及維護收回成本的原則。政府必須未雨綢繆，積穀防饑，也須妥善處理公眾的期望。

7.97 工作小組不想把香港的財政前景描繪得過於黯淡，但無可否認，政府開支增長的步伐，不能持續高於經濟及收入的增長。香港既為成熟經濟體，舉措便應恰如其分。政府和市民都要認清問題存在，知所變通。只要政府正視問題，及早控制開支增幅，使之與政府收入和本港經濟增長再趨一致，公共財政的結構性問題應可減輕，結構性赤字也可延遲出現，工作小組對此持樂觀態度。財政整固對維持本港的長期穩定、競爭力和香港作為國際金融中心的信用評級大有助益。

長遠財政計劃工作小組 成員名單

主席

謝曼怡女士 財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)

非官方委員

廖柏偉教授 香港中文大學
經濟學研究教授兼榮休教授

雷鼎鳴教授 香港科技大學
工商管理學院
經濟學系主任及教授

馬崇達先生 Towers Watson
亞太區董事總經理

王尹巧儀女士 畢馬威
合夥人

王銳強先生 羅兵咸永道
高級顧問

官方委員

黃徐玉娟女士 庫務署署長
(至 2014 年 1 月 20 日)

蕭文達先生 庫務署署長
(自 2014 年 1 月 21 日)

陳李藹倫女士 政府經濟顧問

梁悅賢女士 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1

秘書

黃成禧先生 財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)(H)

基準情境中主要宏觀經濟假設背後的考慮因素

1. 就二零一四年至二零一八年關於實質本地生產總值、本地生產總值平減物價指數及基本綜合消費物價指數取自《二零一四至一五年度財政預算案》。就二零一四年而言，就實質本地生產總值及名義本地生產總值所採用的數字為預測區間的中間點。

本地生產總值增長在二零一八年後的假設

勞動人口的假設

2. 勞動人口的假設，是以政府統計處二零一三年九月公布的最新推算數字為依據。為了推算整體經濟增長，圖 2.5 及 2.6 中所推算的勞動人口，已把外籍家庭傭工的推算數字¹計算在內。

勞動生產力增長的假設

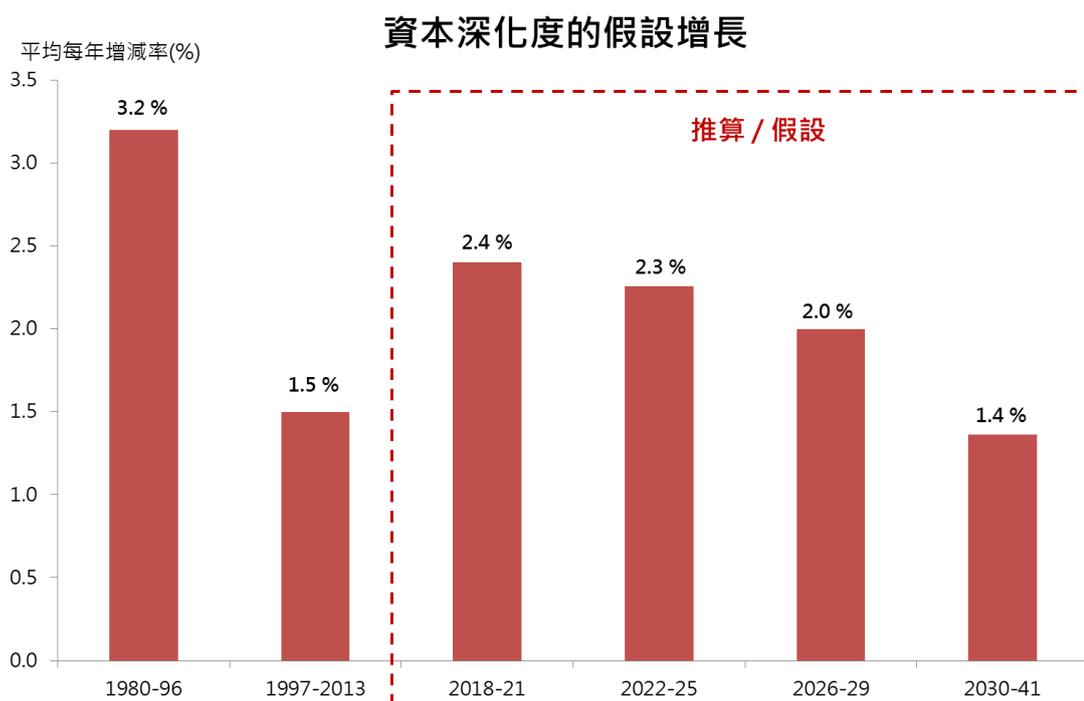
3. 隨着勞動人口在二零一八年後停滯不前，日後香港經濟增長的主要推動力，只能依靠人均產量的持續增加，即勞動生產力增長。
4. 採用增長會計架構²作為分析工具，勞動生產力增長取決於兩項因素：(a)資本深化度，即整體經濟中相對於勞動人口的資本投入數量；以及(b)全要素生產率。

¹ 資料來自政府統計處出版的《香港人口推算》。

² 增長會計架構由梭羅(Solow)增長模式演變而來。在東亞經濟體系中，應用此架構的著名例子見 Alwyn Young 所著〈數字的嚴酷：正視東亞增長經驗的統計實況〉(The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience)，載於《經濟季報》(Quarterly Journal of Economics)第 110 期(一九九五年)第 641-680 頁。

5. 資本深化度在一九九七至二零一三年間的增長雖較一九八零至一九九六年間緩慢，但在二零一零年代末可望重拾升軌(圖 B.1)，主要因為目前正在進行的大型基建的投資項目，屆時料會進入高峯期。目前勞工市場相對緊張的情況，也會推動更多投資以節省人手。二零一零年代末及二零二零年代初資本深化相對較快，其後料會逐步回落，平均水平與一九九七至二零一三年間的情況大致相若。

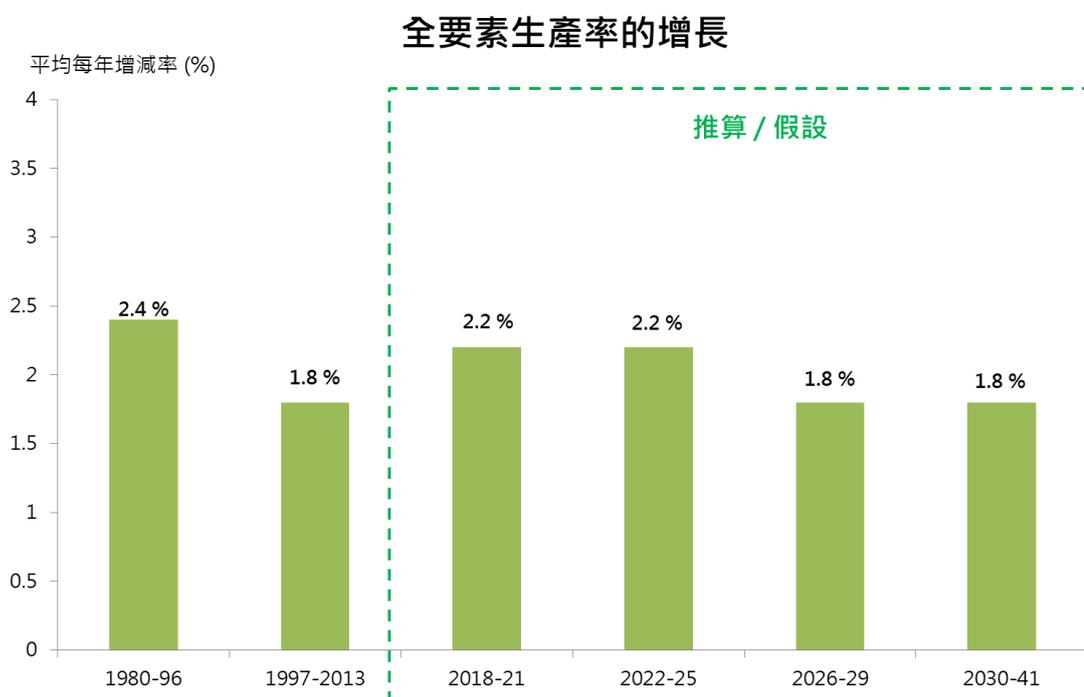
圖 B.1 — 資本深化度—過往與推算的趨勢



註： 過往的資本深化度的數據為政府內部估算。

6. 全要素生產率預計在未來數年會持續增長，步伐大致上與過去三十年相若(圖 B.2)。首先，本港工作人口進修增值和累積更多經驗，這兩項重要因素都有助生產力在未來數年持續增加。其次，本港經濟結構會繼續轉向高增值和知識型的經濟活動。最後，中國因素也會為本港經濟帶來重大的發展機遇；在這過程中，香港亦會不斷重新定位，以切合內地改革不同階段的發展需要。上述所有因素均應有助推動未來數十年的勞動生產力增長。

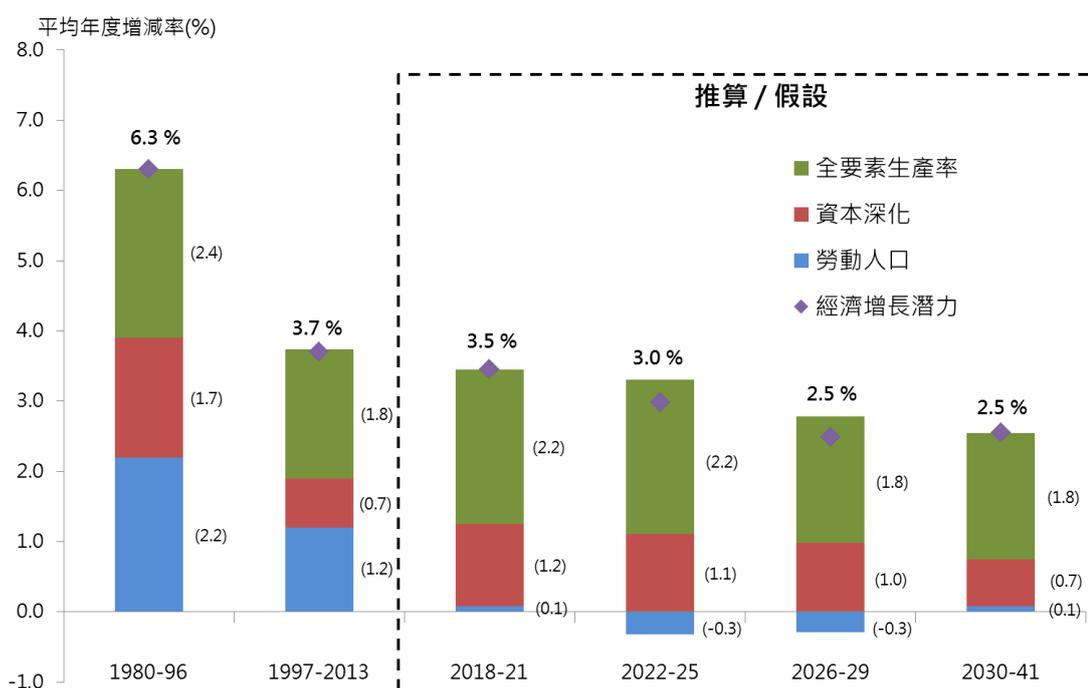
圖 B.2 — 預計全要素生產率在未來數年會持續高增長



註：一九八零至二零一三年間的全要素生產率的數字根據增長會計架構而估算出來，為政府內部估算數字。

7. 由於勞動人口在二零一八年後開始停滯不前，因此即使資本深化及全要素生產率持續上升，香港的經濟增長潛力料仍會逐步放緩。圖 B.3 顯示過去三十年的經濟增長結構，以及勞動人口增長、資本深化和全要素生產率增長這三項因素在推動未來長期本地生產總值增長潛力方面的疊加效應。

圖 B.3 — 勞動人口停滯不前，勢必減慢長遠經濟增長潛力



註： () 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。

上圖所列的經濟增長指的是由供應角度著眼，以估量整體經濟在全民就業及其他生產要素的使用率處於正常水平下的產出能力。因此，上圖所列的經濟增長跟同期本地生產總值的實際增長率略有出入，這是由於後者亦會受需求方的因素影響之故。過往數字為政府內部估算。

綜合消費物價指數及本地生產總值平減物價指數計算所得的通脹³

綜合消費物價指數及本地生產總值平減物價指數的過往趨勢

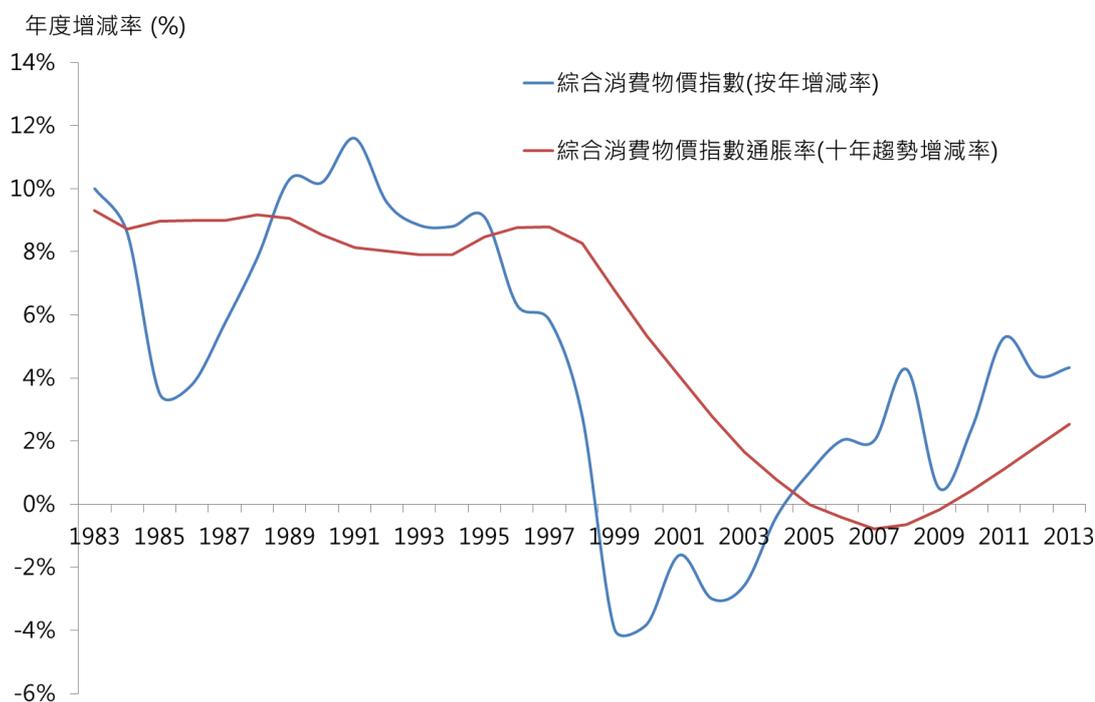
8. 表 B.1 臚列過去五年(二零零九至二零一三年)、過去十年(二零零四至二零一三年)、過去二十年(一九九四至二零一三年)及過去三十年(一九八四至二零一三年)的通脹趨勢。八十年代大部分時間及九十年代初通脹高企(見圖 B.4)，其後在一九九八年底至二零零四年年中出現異常長時間的通縮。不過，總的來說，過去三十年通脹趨跌——這是全球化趨勢及與內地經濟日趨融合所致。

表 B.1 — 綜合消費物價指數及本地生產總值平減物價指數過往趨勢簡表(年度增減率)

期間	綜合消費物價指數	本地生產總值平減物價指數
2009 – 2013 (5 年)	每年 3.3%	每年 1.7%
2004 – 2013 (10 年)	每年 2.5%	每年 0.9%
1994 – 2013 (20 年)	每年 2.1%	每年 0.6%
1984 – 2013 (30 年)	每年 4.0%	每年 3.1%

³ 本地生產總值平減物價指數衡量整體經濟的物價變動，而綜合消費物價指數則衡量消費市場的通脹。

圖 B.4 — 綜合消費物價指數所反映的通脹趨勢過去出現大幅波動

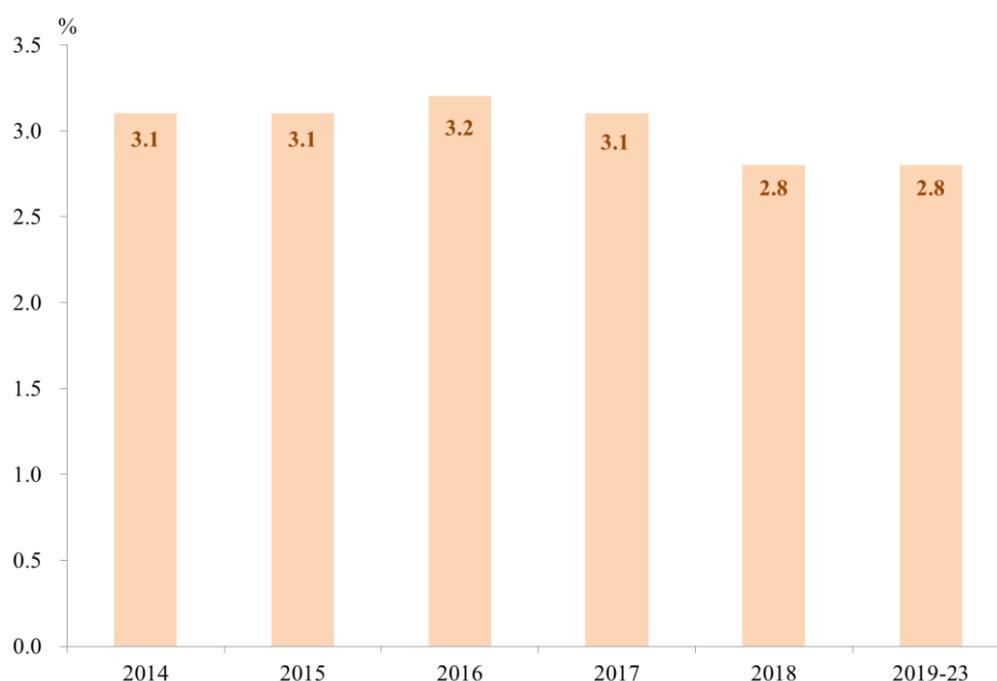


全球化趨勢下的內地因素

9. 全球化趨勢使參與其中各國的生產要素價格趨向均等，這種作用一般被視為已發展經濟體自八十年代以來通脹率緩和的重要原因之一。內地發展成為全球製造業的主力基地，有助在過去二十多年抑制製造業產品價格漲幅，從而令全球通脹趨緩。
10. 香港鄰近內地，內地崛起成為世界工廠，對香港影響殊深。過去三十年來，內地輸港物品的價格增幅一般不大，趨勢增長率約為每年 1.5%，可見內地融入全球經濟正是抑制香港通脹率的原因之一。

11. 展望未來，內地對全球通脹的減緩作用料會維持下去。不過，面對人民幣逐步升值、內地工資及地價上升，其在邊際上的減緩作用或會有所弱化。如圖 B.5 顯示，私營機構及國際組織的分析員普遍認為，長期而言，內地通脹料會維持溫和。假若如此，隨著香港經濟與內地經濟日益同步，香港通脹亦可望維持溫和。

圖 B.5 — 分析員普遍預期內地消費物價通脹長期走勢維持溫和



資料來源：Asia Pacific Consensus Forecasts (二零一三年十月)

12. 此外，隨着愈來愈多發展較落後的經濟體在全球化趨勢下融入全球經濟，其他新興市場的崛起也可能會對全球通脹產生持續的緩減作用，香港通脹亦會受惠。

主要央行的貨幣政策

13. 目前全球流動資金充裕，這是各主要央行為應對二零零八年全球金融危機而推出量化寬鬆措施的結果，增添了全球通脹中期前景的不確定性。不過，這些非常規的貨幣政策最終必會退場，各主要央行料會繼續側重於維持價格穩定這個政策目標。舉例來說，美國聯邦儲備局及歐洲中央銀行都以通脹 2% 左右為其目標。各主要央行（包括中國人民銀行）的抗通脹對策，長遠而言應能令全球通脹受控，從而有利香港的通脹情況。

通脹預期及私營機構的分析

14. 工作小組就價格所作的假設是否合理，也可以根據通脹預期的資料來推斷。美國方面的通脹預期資料（指消費物價指數所反映的通脹）是有用的參考數據，因為考慮到港元根據聯繫匯率與美元掛鈎，而美國是主導全球的經濟體。表 B.2 臚列美國未來三十年的通脹預期（同樣按消費物價指數預期年度增減率計算），是美國聯邦儲備局利用美國國債、通脹掉期交易等⁴市場數據計算所得。數據顯示，金融市場預期美國通脹率會由近期的相對低位逐步爬升，至仍然相對溫和的水平。這與全球通脹在一段時間內維持溫和的看法一致。

⁴ 克里夫蘭聯邦儲備銀行的《克里夫蘭聯儲通脹預期》(Cleveland Fed Estimates of Inflation Expectations) (見網址：http://www.clevelandfed.org/research/data/inflation_expectations/)。

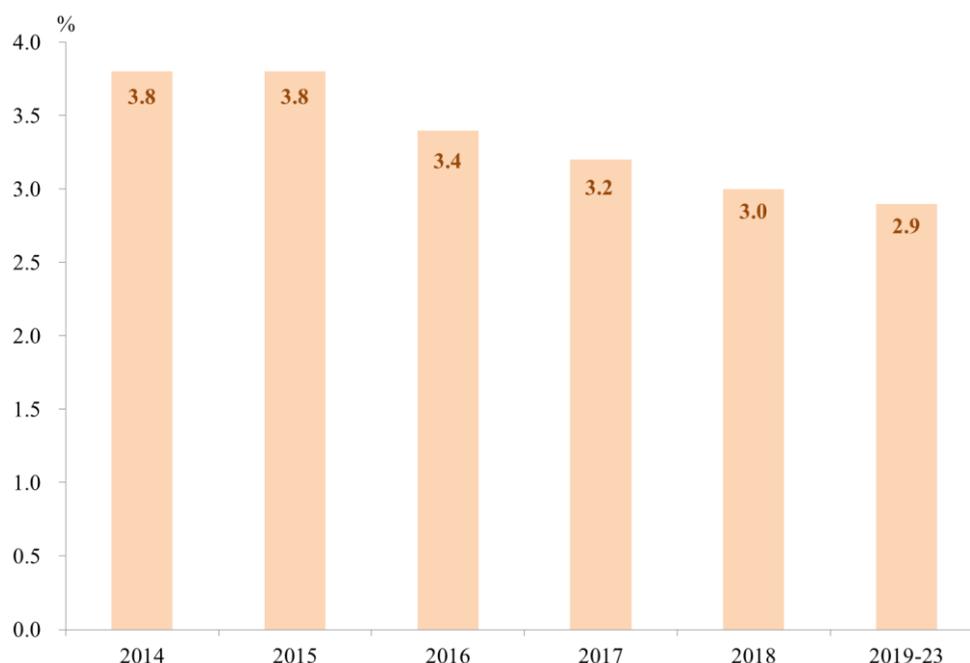
表 B.2 — 截至二零一三年十一月的美國較長期通脹預期

期間	美國消費物價指數 預期每年增幅
未來 1–5 年	每年 1.6%
未來 6–10 年	每年 1.9%
未來 11–20 年	每年 2.2%
未來 21–30 年	每年 2.4%

資料來源：克里夫蘭聯邦儲備銀行

15. 另一項有用的參考資料，是私營機構及國際組織的分析員普遍也預期香港的消費物價通脹緩和，在中期後維持在每年平均 3% 左右的水平(圖 B.6)。

圖 B.6 — 分析員預期香港消費物價通脹回落，在中期後為每年 3% 左右



資料來源：Asia Pacific Consensus Forecasts (二零一三年十月)

基準情境所假設的綜合消費物價指數及本地生產總值平減物價指數

16. 考慮到上述因素，基本綜合消費物價指數繼預期在二零一四年上升 3.7%及在二零一五年至二零一八年間每年上升 3.5%後，在中期以後的趨勢假設為每年上升 3%。至於有關本地生產總值平減物價指數的假設，二零一四年為 1%，二零一五年至二零一八年為每年 2%，二零一八年以後為每年 1.5%。

表 B.3 — 綜合消費物價指數及本地生產總值平減物價指數的假設簡表

期間	綜合消費物價指數 (基本)	本地生產總值平減物價指數
2014 [#]	3.7%	1%
2015 – 2018 [@] (4 年)	每年 3.5%	每年 2%
2019 – 2021 (3 年)	每年 3%	每年 1.5%
2022 – 2025 (4 年)	每年 3%	每年 1.5%
2026 – 2041 (16 年)	每年 3%	每年 1.5%
2015 – 2041 (27 年)	每年 3.1%	每年 1.6%

註： (#) 二零一四年的預測沿用二零一四年二月廿六日公布的《二零一四至一五年度財政預算案演辭》內的預測數字。

(@) 中期預測數字沿用《二零一四至一五年度財政預算案演辭》所用的假設。

除非另有指明，否則本文件假定基本社會保障援助物價指數(社援指數)與基本綜合消費物價指數相同。在個別年份，社援指數或與綜合消費物價指數有別，但長期而言，兩者是同步的，例如過往二十五年的平均趨勢增減率分別為每年 3.7%及 3.6%。

公營部門建造工程價格(公營部門樓宇和建造工程平減物價指數)

17. 工作小組假設，在二零一四至二零一八年的五年間，公營部門樓宇和建造工程平減物價指數每年大約上升6%；在二零一九至二零二一年間，每年平均上升約5%；其後，指數的每年平均升幅會介乎過去二十年與過去三十年的平均升幅之間的水平(見表 B.4)。以上假設考慮到，在二零零五至二零零七年間樓宇和建造工程活動疲弱，而香港經濟又在一九九八至二零零四年間經歷長期持續通縮，因而壓低了有關指數在過去十年及二十年的平均升幅；另一方面，在八十年代末至九十年代初，香港整體經濟一直處於高通脹的環境中，令指數飆升，亦拉高了指數過去三十年的平均升幅。此外，長遠來說，在大型基建工程的高峯期過去之後，建造成本的上漲壓力料可稍為緩和。

表 B.4 — 公營部門樓宇和建造工程平減物價指數過往的變動趨勢和有關假設(年度增減率)

期間	公營部門樓宇和建造工程 平減物價指數
<i>過往變幅</i>	
2009 – 2013 (5 年)	每年 4.5%
2004 – 2013 (10 年)	每年 3.4%
1994 – 2013 (20 年)	每年 3.2%
1984 – 2013 (30 年)	每年 5.0%
<i>假設</i>	
2014 – 2018 (5 年)	每年 6%
2019 – 2021 (3 年)	每年 5%
2022 – 2025 (4 年)	每年 4.5%
2026 – 2029 (4 年)	每年 4%
2030 – 2041 (12 年)	每年 4%

工資變動

18. 政府的公務員薪酬政策，是要提供足夠的薪酬以吸引、挽留和激勵具合適才幹的人，為市民提供效率和成效兼備的服務，以及透過保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，確保公務員薪酬是公務員和他們所服務的市民都認為是公平的。
19. 表 B.5 顯示三個薪金級別的公務員薪酬調整幅度和名義工資指數的異同。工作小組比較了十五至三十年不等的多個時期的情況，以撇除經濟周期的影響。據觀察所得，公務員的薪酬調整與私營機構的薪酬加幅大致相若。就這次推算而言，除非另有註明，否則公務員薪酬調整概以私營機構的薪酬變幅為基準。

表 B.5 — 公務員薪酬和名義工資過往的增長趨勢（平均每年增減率）

期間 (財政 年度)	公務員薪酬 (a)			名義 工資 (t-1年) (b)	差幅 (a) - (b)		
	高層	中層	基層		高層	中層	基層
1999- 2013 (15年)	每年 1.1%	每年 1.3%	每年 1.3%	每年 1.5%	-0.4個 百分點	-0.2個 百分點	-0.2個 百分點
1994- 2013 (20年)	每年 2.8%	每年 3.0%	每年 3.0%	每年 3.0%	-0.2個 百分點	0.0個 百分點	0.0個 百分點
1989- 2013 (25年)	每年 4.5%	每年 4.8%	每年 4.8%	每年 4.7%	-0.2個 百分點	0.1個 百分點	0.1個 百分點
1984- 2013 (30年)	每年 5.1%	每年 5.4%	每年 5.5%	每年 5.2%	-0.1個 百分點	0.2個 百分點	0.3個 百分點

私營機構工資(名義工資指數)

20. 由於預計勞工市場在未來數年仍然緊絀，二零一四至二零一八年間的名義工資指數假設每年大約上升 5%。
21. 至於二零一八年以後的名義工資指數假設，則參考了名義工資指數與綜合消費物價指數的長遠關係。從表 B.6 可見，平均而言，實質工資(即剔除了消費物價通脹的名義工資)的變動長期保持穩定，每年維持在 1% 左右的水平。因此，基準情境的假設是，名義工資在二零一八年以後，每年平均上升 4%(見表 B.7)；換言之，扣除所假設的綜合消費物價指數的趨勢通脹(每年 3%)後，實質工資每年會上升 1%。

表 B.6 — 名義工資指數和綜合消費物價指數過往的增長趨勢(每個財政年度的年度增減率)

期間 (財政年度)	名義工資	綜合消費物價 指數	實質工資 (名義工資扣除綜 合消費物價指數)
1998 – 2012 (15 年)	每年 1.5%	每年 0.5%	每年 1.0%
1993 – 2012 (20 年)	每年 3.0%	每年 2.2%	每年 0.8%
1988 – 2012 (25 年)	每年 4.7%	每年 3.7%	每年 1.0%
1983 – 2012 (30 年)	每年 5.2%	每年 4.1%	每年 1.1%

表 B.7 — 根據基準情境假設的名義工資和基本綜合消費物價指數的比較(年度增減率)

期間	名義工資	綜合消費物價指數(基本)	折算的實質工資 (名義工資扣除綜合消費物價指數)
2014	5%	3.7%	1.3%
2015 – 2018 (4 年)	每年 5%	每年 3.5%	每年 1.5%
2019 – 2021 (3 年)	每年 4%	每年 3%	每年 1%
2022 – 2025 (4 年)	每年 4%	每年 3%	每年 1%
2026 – 2029 (4 年)	每年 4%	每年 3%	每年 1%
2030 – 2041 (12 年)	每年 4%	每年 3%	每年 1%
2015 – 2041 (27 年)	每年 4.1%	每年 3.1%	每年 1%

衝擊情境的說明

與基準情境比較 兩者的年度增減率所相差的百分點

T 年	實質本地生產總值	綜合消費物價指數
第 1 年	-8 個百分點	-6 個百分點
第 2 年	-7 個百分點	-6 個百分點
第 3 年	-3 個百分點	-4 個百分點
第 4 年	-2 個百分點	-2 個百分點
第 5 年	-1 個百分點	-1 個百分點
第 6 年及以後	0 個百分點	0 個百分點

註： T 年指經濟增長受衝擊的年份，假設為二零一五年。

為方便說明，上表只顯示所假設的綜合消費物價指數遭受的影響，其他價格指標的假設數字亦會相應調整。

根據衝擊情境，經濟會受到為期五年的嚴重衝擊。其後，經濟的增長軌道會跟基準情境一致。

開支推算 — 假設、局限及考慮因素

基本資料

1. 基年：二零一四／一五年度(另有註明者除外)。
2. 人口推算：根據政府統計處二零一二年七月出版的《香港人口推算 2012-2041》。用者可於政府統計處網站(www.censtatd.gov.hk/hkstat/srh/index.jsp)免費下載該刊物。
3. 本報告所載的是概括的推算數字，作解說用途，並不是政府的精確預測。

教育經常開支

4. 參加學前教育學券計劃的幼稚園，以及公營／津貼小學、中學和特殊學校的學生人數，是根據《香港人口推算 2012-2041》中相關年齡組別的預測人口推算，並作適當調整，減去非政府津貼學生的估計人數。
5. 雖然作出有關假設，但實際入學率未必依循過往趨勢。個別學校界別的學生人數不一定與整體人口變化相對應，因為家長可能受外在因素影響而改變對某類學校的偏好。
6. 按照推算，隨着學生人數在預測期內出現預測的變動，用於學前教育、小學、中學及特殊學校方面的開支會相應改變；有關推算數字已計及各項已承諾推行但尚未完全實施或有時限的措施所需的額外撥款。

7. 所需撥款不一定緊隨學生人數的變動而增減，因為公營小學、中學和特殊學校的財政撥款，是根據多種不同模式計算出來的。一些撥款按人數計算，一些則按學校數目、開班數目¹或目標學生的人數計算。為改善教育質素而不時推出的提升服務方案，也會影響所需的撥款額。
8. 為確保學校體系穩定，政府已推出臨時紓緩措施，應付短暫的學生人數波動。這會導致政府開支的減幅小於學生人數下降的幅度。
9. 推算數字已計及政府把當局向英基學校協會(英基)提供的資助，在二零一三／一四至二零一五／一六學年維持不變，以及由二零一六／一七學年起，分13年逐步取消該資助的決定；但在整個預測期內，推算數字假設當局向英基學校有特殊教育需要的學生提供的資助，會凍結在現有水平²；政府也會按照目前向非牟利學校發還款項的政策，向英基發還每年所繳納的地租和差餉。
10. 大學教育資助委員會(教資會)資助院校的學額和所需撥款，假設會維持在目前二零一二／一三至二零一四／一五三年期的承諾水平，並計及高年級學士學位收生學額逐步增加，額外的收生學額將由二零一五／一六學年的200個，增加到二零一八／一九學年的1 000個。
11. 職業訓練局的資助額和學額假設不變，其他經常開支也假設大致不變³。

¹ 開班數目視乎每班學生人數而定，而每班學生人數往往受到派位期間和派位之後一連串因素影響而有所變動。

² 教育局會檢討為有特殊教育需要的非華語學生提供的支援。在檢討完成之前，向英基學校有特殊教育需要的學生提供的資助會凍結在現有水平。

³ 由於數項有時限措施會逐步完結，二零一四／一五至二零一六／一七年度的其他經常開支會有一些波動。

12. 學生資助方面的開支推算以多項參數為依據，包括申請率、申請成功率、領取資助率、申請人按可獲資助水平劃分的分布情況、申請人平均家庭人數，以及個別資助計劃的平均或最高資助額。推算開支預計會隨着學生人口出現預測的變動而相應改變。
13. 學生資助方面的實際開支或會受政府無法控制的因素影響，包括經濟和勞工市場情況、外圍經濟環境，以及基本上由市場主導的自資專上教育界別的發展。
14. 當局正研究如何切實推行免費幼稚園教育，研究工作預期在未來兩年內完成。本報告所載的推算並未計及這項研究在政府教育經常開支方面帶來的財政影響。於二零一四／一五和二零一五／一六學年把學券資助額每年增加 2,500 元的一次過改善措施的所需額外撥款額，則已計及在推算之內。

社會福利經常開支

15. 有關推算已視乎情況，計及不同年齡組別(例如 0 至 19 歲、60 至 69 歲、70 至 79 歲、80 歲或以上等)的人口變化。由於政府統計處推算人口的分組方法使然，我們在推算某些服務類別的開支時，無法推斷某些年齡組別的確實人口，因此只採用最接近的年齡組別的人口數字來推算。
16. 至於各服務類別中的非人口相關服務，在現有服務水平下，我們假設在整個預測期內，服務水平(例如服務中心數目)維持在二零一四／一五年度的狀況。
17. 綜合社會保障援助(綜援)計劃和公共福利金(福利金)計劃的所需開支是以概括方法推算。推算是以二零一三／一四年度領取綜援和福利金款項的平均個案數目為基礎。我們參考過往模式，假定某些類別的綜援個案數字會隨着總人口的變化而按比例變動，某些類別則固定不變。至於福利金，我們假定領取率在預測期內維持不變。

18. 要更仔細就綜援計劃和福利金計劃作長遠推算，必須進行大量研究和數據分析，並周全地考慮眾多因素。舉例來說，領取綜援人數會受以下因素影響：在整個推算期內香港另外兩大退休保障支柱(即強制性公積金制度和個人自願儲蓄)的成效、個人收入和資產、家庭收入和資產、收入情況和勞工市場、家庭支援／關係、市民健康狀況和入住院舍比率、人口增長／結構轉變等。
19. 當局正檢討傷殘津貼資格準則；有關推算尚未計及這項檢討的結果。
20. 公共交通票價優惠計劃(2元乘搭車船計劃)的開支主要是按人口變化推算。由於長者大多使用不記名的長者八達通享用2元乘搭車船優惠，政府沒有受惠乘客實際人數(即優惠享用率)的記錄。該計劃分階段推行，分別在二零一二年六月、二零一二年八月和二零一三年三月開始適用於港鐵一般路線、專營巴士和渡輪，每日平均受惠乘客人次至今有溫和增長。然而，計劃於港鐵、巴士和渡輪的推行時間尚短，而當局最近亦宣布由二零一五年第一季起分階段把計劃擴展至「綠色」專線小巴的計劃。我們在推算有關開支時雖已計及人口變化，但除此以外，計劃推行至今的運作統計數字不足以建立一個模型，用以合理模擬乘客人次的長遠增長模式(包括計劃本身所引發的需求量)。
21. 二零一四年《施政報告》宣布，政府將會推出低收入在職家庭津貼計劃，該計劃的估計整年開支約為30億元，但計劃的細節尚有待確定。是次長遠開支推算假設計劃將於二零一五／一六年度推行，而其基本設計在推算期間並不會改變，同時每年撥款會根據綜合消費物價指數而調整。

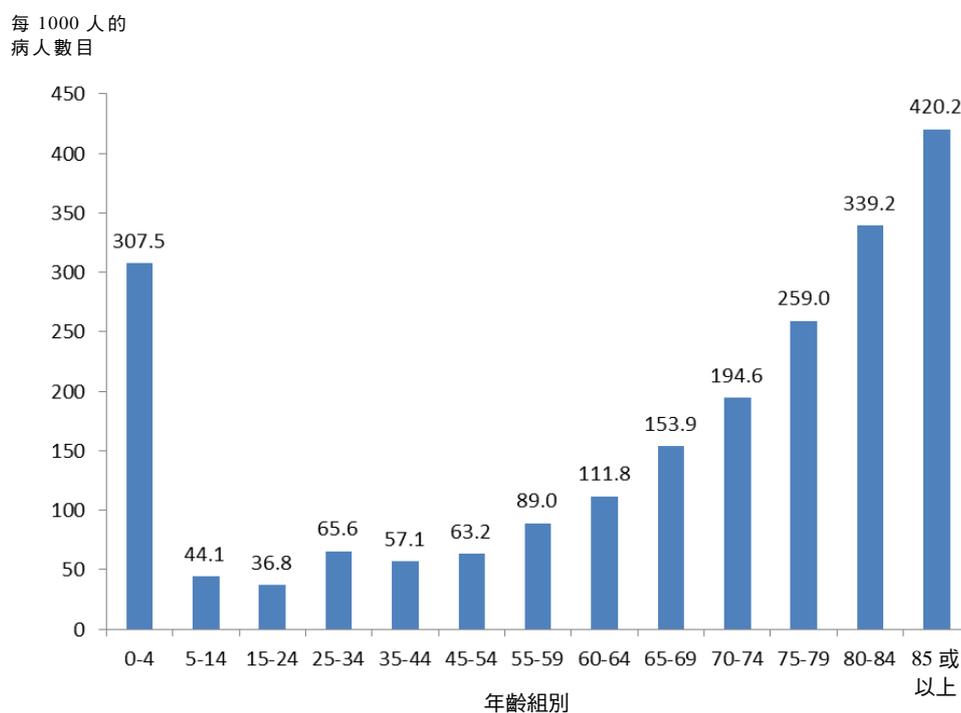
衛生經常開支

22. 有關推算的編製基礎，主要是當局用以估計醫院管理局經常資源需求(尤其是佔該局逾半資源需求的急症住院服務)的按人口計算撥款機制。該機制所考慮的重要參數主要包括：

- (a) 《香港人口推算 2012-2041》中每個年齡組別的推算人口；
- (b) 二零零七／零八年度至二零一二／一三年度每個年齡組別的住院率；
- (c) 二零一二／一三年度每個年齡組別的平均住院日數；以及
- (d) 預測的醫學進展率。

23. 年齡組別分為 13 個，每個組別的住院率以每 1 000 人的急症病人數目顯示，並參考男女病人使用醫院管理局急症住院服務的估計情況而推算。如下圖所示，60 歲或以上長者的住院率高於整體住院率。

圖 D.1 — 二零一二／一三年度按年齡組別劃分的住院率



24. 平均住院日數按每名住院病人的平均出院次數和每一出院人次的平均病牀使用日數計算。60歲或以上長者的平均住院日數多於整體平均住院日數。與住院率的情況一樣，年齡愈高的組別，平均住院時間愈長。
25. 醫院管理局每年須提供的總病牀使用日數，是以政府統計處所公布的各個年齡組別推算人口，分別配對有關參考時期各個相關年齡組別的急症住院率和平均住院日數而推算。除急症住院服務外，醫院管理局也提供其他醫療服務。然而，醫院管理局檢討過現有服務分布情況和各種服務(包括急症住院、非急症住院、急症室、專科門診及普通科門診、社區和其他服務)獲分配的資源，發現急症住院病人使用病牀的總日數，與醫院管理局的經常開支總額緊密相關，病牀日數愈多，開支總額愈大。因此，急症住院病人使用病牀的日數，可視作合適的因子，用以推算提供各種公共醫療服務所需資源總額的整體增長率。
26. 過去數年的住院率，是用以推算未來數年服務使用率的基準。然而，有關期間的住院率或未必能反映同期內因醫護人手短缺和設施限制而遭壓抑的需求。有關推算也並未計及市民對醫療服務的期望，包括加強和改善現有服務，以及增設新服務。
27. 醫學進步方面的開支泛指採用新技術(例如引進新藥物和醫療器材，以及就新技術提供員工培訓)和落實現代化(例如設施現代化、實施新的安全管制程序)所需的額外資源，用以維持醫療服務的安全程度和質素。在服務水平按過往趨勢增長的情況下，醫學進展率假定為每年2.63%。有關數字是根據二零零七／零八至二零一二／一三年度的實際開支推算，而並非與推算教育和福利經常開支一樣由一九九七／九八年度起計，主要理由是二零零七／零八年度之前的醫院管理局服務使用情況統計數據受沙士疫情爆發影響而有所扭曲。

28. 醫學進步所需資源的推算增幅，與近年全球醫學迅速進步的趨勢吻合。然而，推算增幅(每年 2.63%)是以醫院管理局過往的數據為基礎，或未能完全反映未來的情況，因為醫院管理局日後會繼續把醫療服務維持在緊貼國際標準的高水平。在這方面，美國和澳洲的醫療通脹率分別為每年 4.0% 和 6.0%，可供參考。
29. 財政司司長在二零零八／零九年度的《財政預算案演辭》中，表示會從財政儲備撥出 500 億元，用以推動醫療改革，並促進醫療系統的長遠可持續發展。有關推算假設，該筆 500 億元的撥款會視作非經常開支，在二零一五／一六年度內支付。
30. 推行醫療保障計劃(醫保計劃)的最低要求，預期可間接地有助減輕公營醫療系統所承受的壓力⁴。透過改善醫療保險的投購機會，提高保險保障的質素並增加其透明度和明確性，醫保計劃可為有能力而又願意使用私營醫療服務的市民提供便利。然而，公營醫療系統將仍然是本港醫療系統的基石。政府的政策，是確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療服務。因此，公營醫療服務的需求，預計會隨着人口增長和老化而持續增加，而醫院管理局仍會繼續擔當本港醫療服務主要提供者的角色。

⁴ 醫保計劃預計會令醫療系統出現一些轉變，包括私營醫療服務使用率有所增長，以及象徵式取代公營醫療服務。象徵式取代的意思是該計劃不大可能令公營醫療服務、病牀日數和衛生方面的公共開支有實質減少，因為公營醫療系統的負擔現已十分沉重，病人往往要輪候服務。人口老化和市民對公營醫療服務的需求只會與日俱增。儘管如此，輪候時間縮短可讓市民較容易獲得公營醫療服務，資源發揮更高效益則可提升服務質素。這樣，使用公營醫療服務的病人仍可受惠。

基本工程開支

31. 二零一四／一五至二零一八／一九年度這五年期間基本工程開支的推算，涵蓋由基本工程儲備基金和獎券基金撥款支付費用的所有工程項目，以及由基本工程儲備基金撥款支付費用而正處於較後期規劃階段的大型基本工程項目。開支推算反映了這些項目的現金流量預測數字，以資參考。
32. 自一九八二／八三年度以來，每年基本工程開支平均相當於實質本地生產總值的 3.4%。對於遠至二零一八／一九年度以後的較長期推算，工作小組假設，今後各年直至二零四一／四二年度，基本工程開支會維持在相當於預測實質本地生產總值 3.4% 的水平。

公務員退休金和公務員公積金／強積金供款

33. 在退休金開支的推算方面，二零一三年十月最新修訂的精算評估結果已考慮到以下因素：
- (a) 與公務員服務年資相關的晉升和按年增薪；
 - (b) 流失率、死亡率和退休比率等主要人口變化因素；以及
 - (c) 經折算的一筆過退休酬金；其中舊退休金計劃的最高折算率為 25%，新退休金計劃為 50%。
34. 推算公務員公積金／強積金供款時，採用了以下假設／基數：
- (a) 二零一三年四月一日當時適用的公務員公積金／強積金政府供款條款及條件在整個推算期內繼續適用；
 - (b) 與公務員服務年資相關的晉升和按年增薪；以及
 - (c) 流失率和正常退休人數等主要人口變化因素。

其他經常開支

35. 二零一四／一五年度其他經常開支款額相當於名義本地生產總值的 4.7%。推算期內其他經常開支假設會隨着名義本地生產總值增長而增加，並假設有開支會維持在相當於名義本地生產總值的 4.7% 的水平。

非經常及其他非經營開支

36. 二零一四／一五年度非經常及其他非經營開支款額相當於名義本地生產總值的 1.1%。推算期內非經常及其他非經營開支假設會隨着名義本地生產總值增長而增加，並假設有開支會維持在相當於名義本地生產總值的 1.1% 的水平。
37. 一些非經常開支項目屬一次過或有時限，包括某一年推出一次過的紓緩措施，例如電費補貼；又或一次過注資某些基金作為種子基金。長遠推算數字並未計及這些項目。

房屋委員會

38. 工作小組考慮房屋委員會建屋計劃可能對政府財政帶來的影響時，假設二零一一至一二年及二零一三年《施政報告》所公布的承擔維持不變。二零一四／一五至二零一七／一八年度開支增長率是按房屋委員會二零一四／一五年度核准預算及預測而推算；至於二零一八／一九年度及以後的開支增長率，則按第二章所述有關宏觀經濟和價格的假設而推算。

39. 工作小組的假設如下：

- (a) 新建租住公共房屋(公屋)數量會由現時平均每年 15 000 個單位，增加至二零一七／一八至二零二一／二二年度期間平均每年 20 000 個單位。工作小組作出推算時，假設二零二一／二二年度以後的建屋量會維持在平均每年 20 000 個單位的水平；以及
- (b) 在二零一六／一七至二零一九／二零年度這四年期間，居者有其屋(居屋)計劃的總建屋量為 17 000 個單位，其後每年有 5 000 個單位落成。

40. 增建房屋的預計非經營開支是按二零一三年六月的標準型公屋和居屋建築成本標準計算。一如當局在二零一三年四月回應立法會財務委員會一項提問時所述，按當時價格水平，每個標準型公屋單位和每個居屋單位的平均建築成本分別為 54 萬元⁵和 99 萬元。至於新的建屋目標會招致多少額外建築成本，主要取決於地盤狀況、發展規模、以及為克服地盤局限條件而採用的具體建築計劃等因素。假如所提供的地盤面積細小，或屬有棘手的土地狀況要解決的特殊地盤，則預算建築成本很可能會增加。

41. 除了公屋租金外，房屋委員會的另一主要收入來源是出售在有關期間落成的新建居屋單位所得收益。根據現行政策，房屋委員會須考慮申請人的負擔能力及經該會轄下有關委員會批准的適當價格折扣，並參考個別居屋屋苑當時的估定市值，從而釐定新建居屋單位的售價。為求一致起見，工作小組作出長遠開支推算時，採用房屋委員會二零一四／一五年度的核准預算及預測所作出的一般價格變動假設。然而，這不應視為用以推算日後物業市場或居屋單位售價趨勢的指標。

⁵ 按當時價格水平，每個標準型公屋單位的建造成本為 54 萬元，這是根據房屋委員會二零一二年六月的建築成本標準計算出來的。另一項相關資料是，二零一三年十月三十日發表的《審計署署長第六十一號報告書》(第 3 章)顯示，每個公屋單位的平均建築成本估計為 70 萬元，這是參考先前 12 個月期間數個收到建築工程標書的大型項目的加權平均建築成本而估算出來的。

42. 現在作出的推算，並未計及長遠房屋策略檢討的結果或影響，原因是該檢討對資源的影響於現階段未能確定。現時，推算只是假設在未來十年(即二零一四／一五至二零二三／二四年度)約有 230 000 個單位落成。二零一四年《施政報告》在長遠房屋策略督導委員會報告完成之前，宣布政府的新目標是在未來 10 年共增加公營房屋至約 280 000 個單位，平均每年提供約 20 000 個公營房屋單位和約 8 000 個居屋單位。鑑於大幅增加目標供應量，房屋委員會需緊密審視如何籌劃有關的建造計劃，以達到新的建造目標。當局需進行更詳細的研究以制訂未來 10 年的建造計劃和估計計劃所衍生的財政影響。房屋委員會的長遠財政狀況推算如作進一步修訂，很可能會出現更大的現金流量短缺數額。

收入推算的計量經濟模型

1. 工作小組採用計量經濟模型進行分析，量化了五項主要政府收入(即利得稅、薪俸稅、印花稅、地價收入，以及不包括投資收入的其他收入)與多項經濟變數的關係，再根據第二章所述的宏觀經濟假設，作出一系列收入推算。本附件載述計量經濟模型的技術細節。

方法及推算結果

2. 據過往經驗所得，政府收入與整體經濟起伏周期存有緊密及正向的關係(詳見第四章)。因此，所用的五個收入推算模型是依據這項驗前推論而設定的，並採用名義本地生產總值的增長率及產出缺口¹作為兩個主要的解釋變數，藉以估算每項收入如何受宏觀經濟表現影響。至於與資產市場關係密切而且波動較大的收入，即地價收入及印花稅，所用的模型也因應一九九七及二零零七年的情況加入虛擬變數，以辨識出資產市場在這兩年表現過熱導致相關收入異常波動的影響。
3. 工作小組採用一九九一／九二至二零一二／一三年度的數據²，根據普通最小二乘法(Ordinary Least Squares)估算各項參數。在進行實證研究期間，也曾測試其他變數，以觀察政府個別收入項目是否容易受到人口結構概況、流動狀況(即實質利率)及消費物價通脹等變動所影響。此外，工作小組運用虛擬變數，估算二零零二至二零零九年間，因政府改變賣地政策而可能對收入造成的影響。工作小組把上述多項解釋變數搭配成不同的組合，加以研究，合共檢視了五百多個計量經濟模型。

¹ 產出缺口根據總體供求差額計算，因而可作為整體經濟盛衰期的指標。

² 工作小組也曾採用一九八二／八三至二零一二／一三年度的數據，藉以檢視計量經濟模型在取樣期延長後的表現。結果顯示，此舉無助提高以計量經濟模型作出樣本外預測的表現。

4. 這些計量經濟模型的推算結果是否合理可靠，是根據多項標準統計準則及測試來評估，包括 R 平方值(R-squared)、t 測試、Godfrey 序列相關檢定(serial correlation test)、樣本內配適度(與實際數據的吻合程度)，以及樣本外預測表現等。工作小組根據這些準則，選用下列計量經濟模型作為推算長遠收入的依據(表 E.1)。

表 E.1 — 計量經濟模型的詳細估算結果及模型診斷指標

自變數:各收入項目與 名義本地生產總值的比率		利得稅	薪俸稅	印花稅	地價收入	不包括投資收入 的其他收入
估算結果:						
取樣期:		一九九一／九二至二零一二／一三年度				
	截距	0.060 *	0.028 ***	0.016**	0.028 ***	0.059 ***
經濟週期	名義本地生產總值的增長率	0.053 ***	0.015 **	0.023	0.117 **	0.019 *
	產出缺口	0.152 ***	0.018 @	0.043 @	0.099 ***	
虛擬變數	有關1997年樓市過熱的 虛擬變數				0.011 ***	
	有關2002至2009年賣地 政策的虛擬變數				-0.010***	
	有關2007年股市反彈的 虛擬變數			0.009***		
	自動迴歸(1)	0.930***	0.812***	0.850 ***		0.714 ***
	自動迴歸(2)				0.561 ***	
模型診斷:						
R-平方值		0.8134	0.7320	0.8299	0.8257	0.5858
經調整的 R-平方值		0.7822	0.6873	0.7898	0.7713	0.5423
F-統計數字 (p-值)		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002
AIC準則		-7.6766	-10.0693	-8.4035	-7.0361	-8.6045
SIC準則		-7.4783	-9.8709	-8.1555	-6.7386	-8.4557
Godfrey 序列相關檢定 (p-值)		0.2779	0.9269	0.2310	0.9790	0.6486

註： @, *, ** and *** 分別顯示 15%、10%、5% 和 1% 統計顯著性的有效水平；

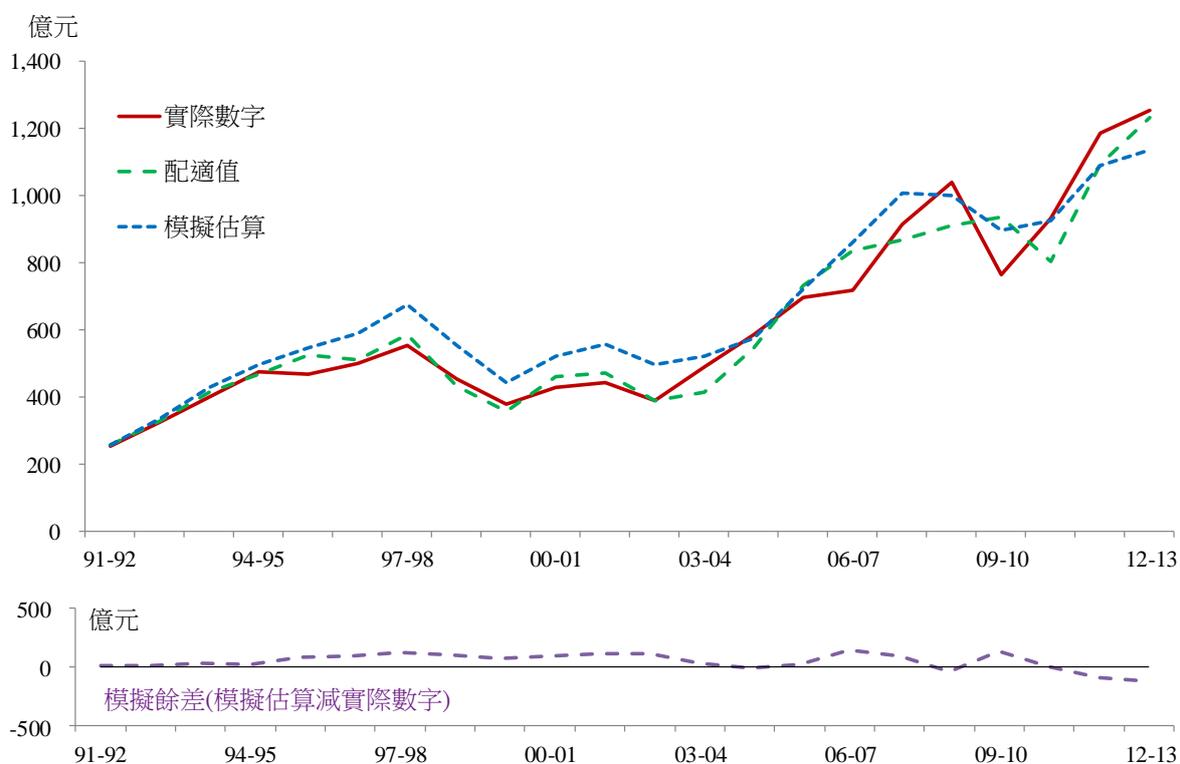
如有需要時，估算會加入自動迴歸(auto-regressive)項，藉以處理誤差中的自雙關 (auto-correlation)問題。

5. 工作小組所採用的五個計量經濟模型中，解釋變數的正負符號全都符合驗前推論，大致合理地解釋了各項收入的變化。具體來說，依據估算的數字顯示，當經濟上揚時，名義本地生產總值增長加快，總體供求差距收緊，政府收入相當於名義本地生產總值的比率一般會上升；在經濟下行同期，情況便相反。有關一九九七年樓市過熱、二零零七年股票市場異常蓬勃，以及二零零二至二零零九年間賣地政策轉變的估算系數，同樣符合驗前推論。
6. 利得稅、薪俸稅、印花稅及地價收入這四個收入模型(全以相當於名義本地生產總值的百分比表示)的經調整的 R 平方值大約處於 0.7 至 0.8 的高水平之間。至於不包括投資收入的其他收入模型，因是不同性質收入項目的總和，其經調整的 R 平方值仍處於約為 0.54 的頗高水平。這表示五個收入模型在統計上有令人滿意的解說力；這點也在圖 E.1 的樣本內配適度³顯示出來。

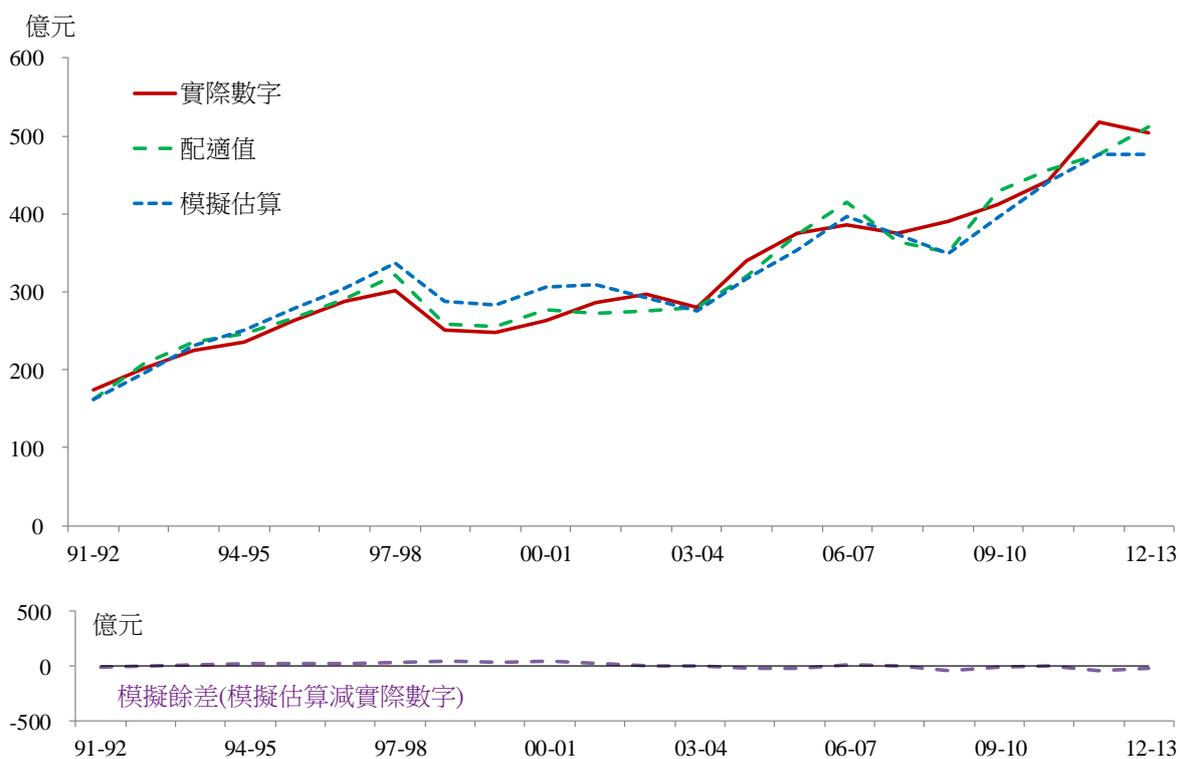
³ 工作小組亦檢視了以合計方式估算收入總額的參數，而不是根據分別計算各主要收入的五條獨立方程式作出估算。結果顯示，合計方式的樣本外預測表現顯然遜於根據五個獨立收入模型作出估算的分項計算方式。

圖 E.1 — 選定模型的樣本內模擬估算

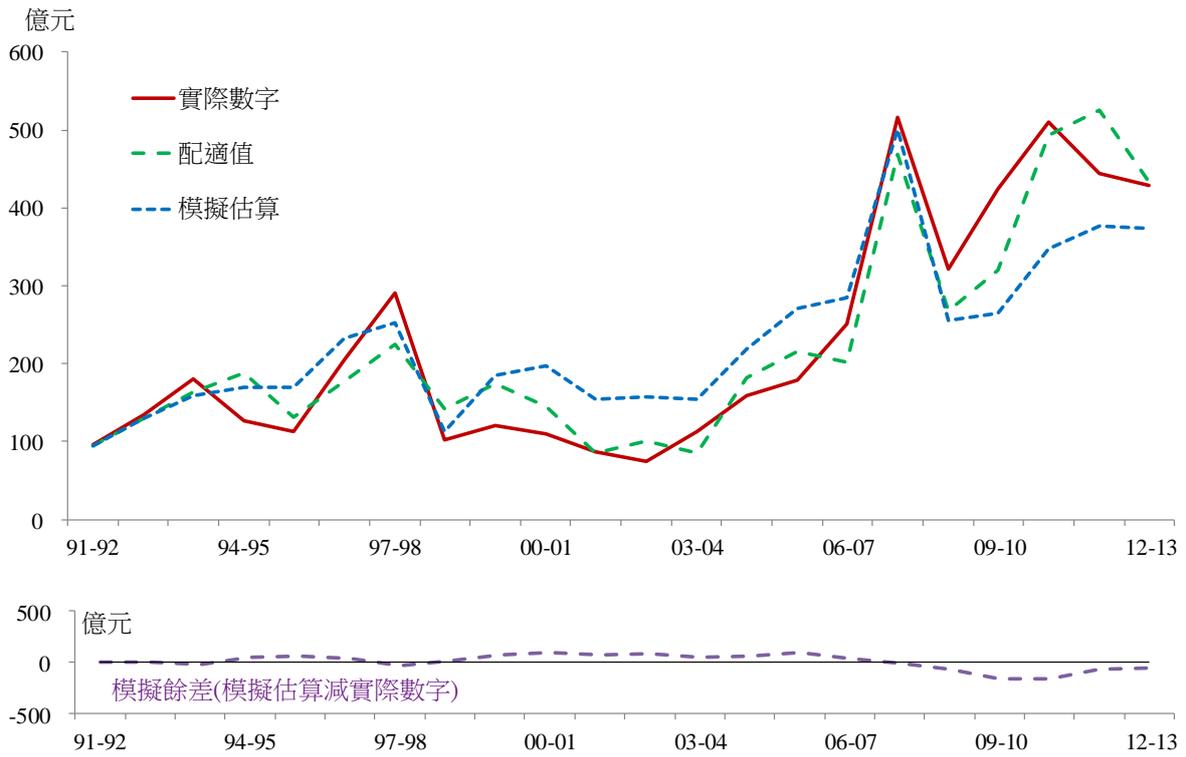
(a) 利得稅



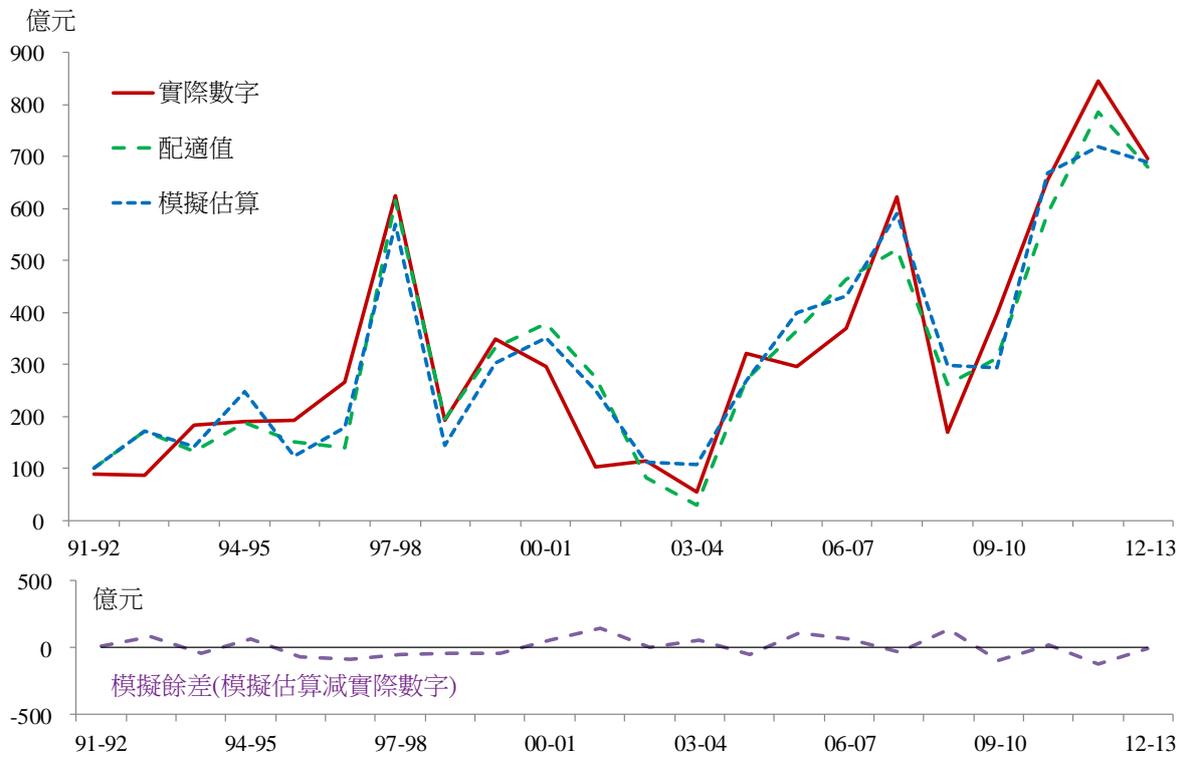
(b) 薪俸稅



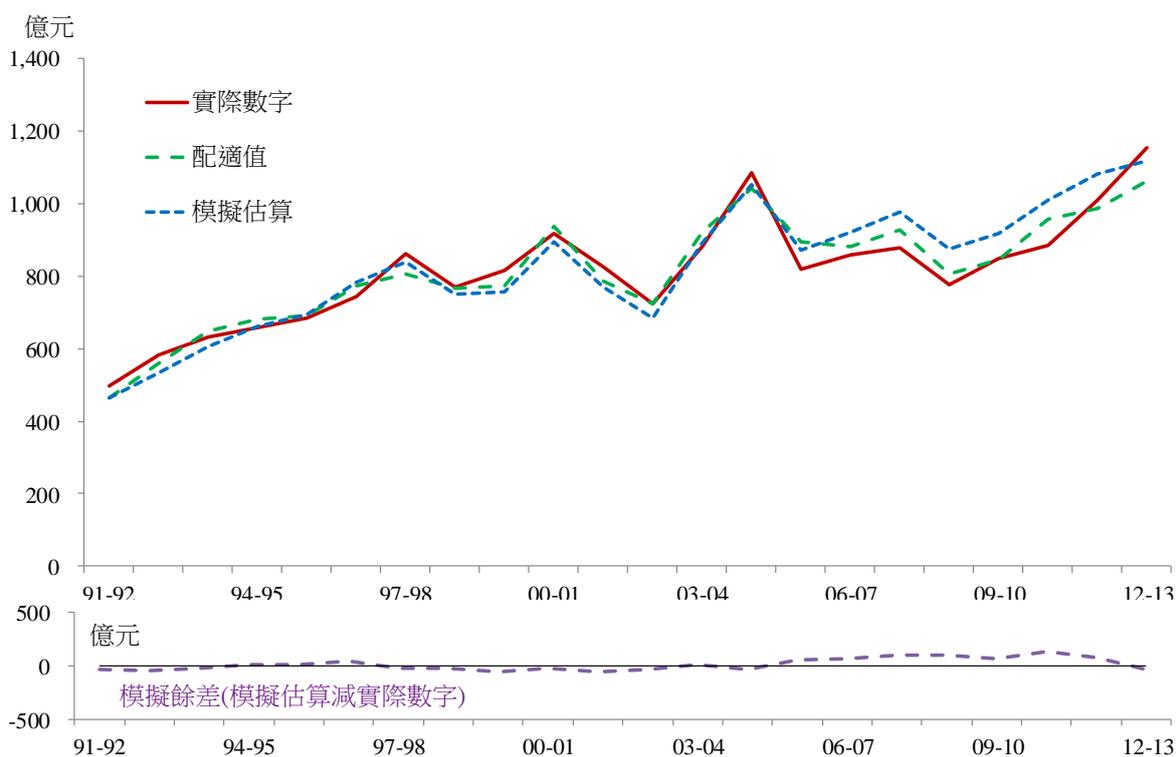
(c) 印花稅



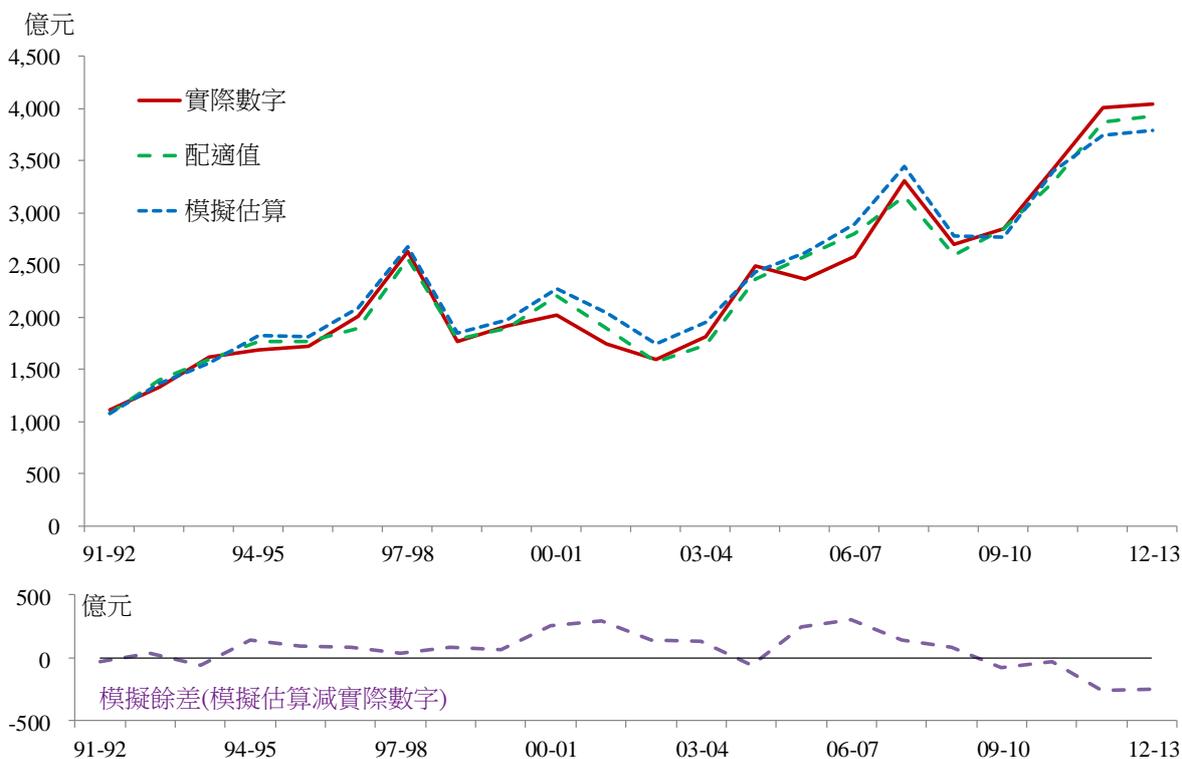
(d) 地價收入



(e) 其他收入(投資收入除外)

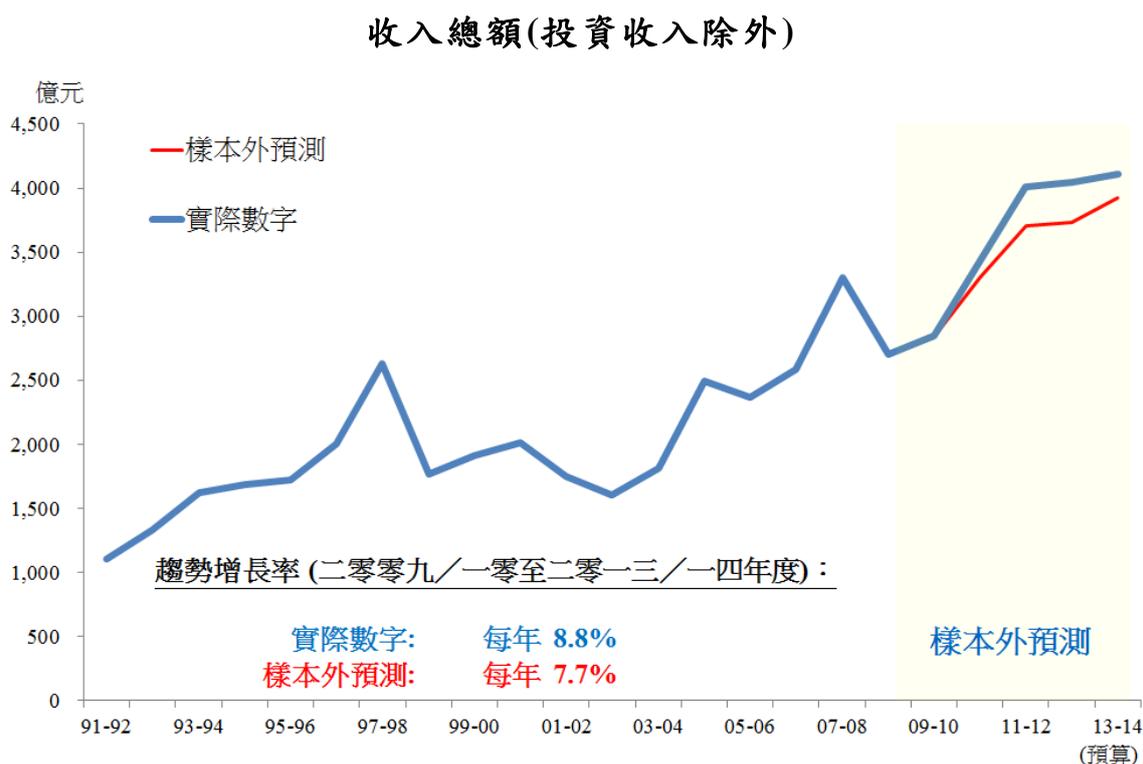


(f) 合計後的收入總額(投資收入除外)



7. 除樣本內估算的評估外，工作小組還檢視了樣本外預測的表現；就檢視所用模型的適切程度和預測能力而言，樣本外預測的評估更為嚴謹。結果顯示，樣本外預測的表現同樣令人滿意。具體而言，把五個模型的模擬估算合計後(圖 E.2)，以樣本外向前五年的預測方法，估算二零零九／一零至二零一三／一四年度期間的收入，所得的預測收入每年趨勢增長率為 7.7%，而實際收入每年趨勢增長率則為 8.8%。因此，根據樣本外預測顯示，即使在二零零八年後期宏觀經濟備受全球金融危機衝擊，收入也因而大受影響，但這些計量經濟模型仍有頗佳的預測能力。

圖 E.2 — 把五個模型合計後進行的樣本外能力



政府收入及開支推算數字 敏感度分析結果

	2041-42			
	基準 情境	較高 情境	較低 情境	衝擊 情境
收入[#] (億元) (相當於本地生產總值的百分比)				
現有服務水平	14,070 (19.8%)	22,850 (25.8%)	9,370 (16.5%)	9,430 (19.8%)
服務水平每年 增長 1%	14,070 (19.8%)	21,350 (24.1%)	9,370 (16.5%)	9,430 (19.8%)
服務水平每年 增長 2%	14,070 (19.8%)	20,760 (23.5%)	9,370 (16.5%)	9,430 (19.8%)
服務水平每年 按歷史趨勢增長	14,070 (19.8%)	20,760 (23.5%)	9,370 (16.5%)	9,430 (19.8%)
開支[#] (億元) (相當於本地生產總值的百分比)				
現有服務水平	17,000 (23.9%)	20,100 (22.7%)	15,440 (27.1%)	13,930 (29.3%)
服務水平每年 增長 1%	20,180 (28.4%)	22,580 (25.5%)	18,290 (32.1%)	16,460 (34.6%)
服務水平每年 增長 2%	24,130 (34.0%)	26,600 (30.1%)	21,860 (38.4%)	19,650 (41.3%)
服務水平每年 按歷史趨勢增長	29,490 (41.5%)	32,530 (36.8%)	26,700 (46.9%)	23,980 (50.4%)
結構性赤字開始出現				
現有服務水平	2029-30	不適用	2024-25	2015-16
服務水平每年 增長 1%	2024-25	2034-35	2022-23	2015-16
服務水平每年 增長 2%	2022-23	2025-26	2021-22	2015-16
服務水平每年 按歷史趨勢增長	2021-22	2022-23	2020-21	2015-16

財政儲備耗盡				
現有服務水平	2041-42	不適用	2034-35	2023-24
服務水平每年增長 1%	2034-35	不適用	2031-32	2022-23
服務水平每年增長 2%	2031-32	2035-36	2029-30	2021-22
服務水平每年按歷史趨勢增長	2028-29	2030-31	2027-28	2021-22
截至三月底的負債水平* (億元) (相當於本地生產總值的百分比)				
現有服務水平	2,710 (3.8%)	不適用	34,800 (61.1%)	42,260 (88.8%)
服務水平每年增長 1%	31,880 (44.9%)	不適用	60,970 (107.1%)	64,400 (135.3%)
服務水平每年增長 2%	65,420 (92.1%)	26,760 (30.2%)	91,800 (161.3%)	90,880 (191%)
服務水平每年按歷史趨勢增長	109,650 (154.3%)	74,970 (84.7%)	132,740 (233.2%)	126,240 (265.2%)

收入包括投資收入，而開支則包括利息支出(如有)。

* 在財政儲備耗盡時用以支持政府運作的債項中仍未清還的款額。

香港的經濟及財政狀況

圖 G.1 — 香港：政府的收入、開支及盈餘／赤字
(一九九七年至二零一二年)

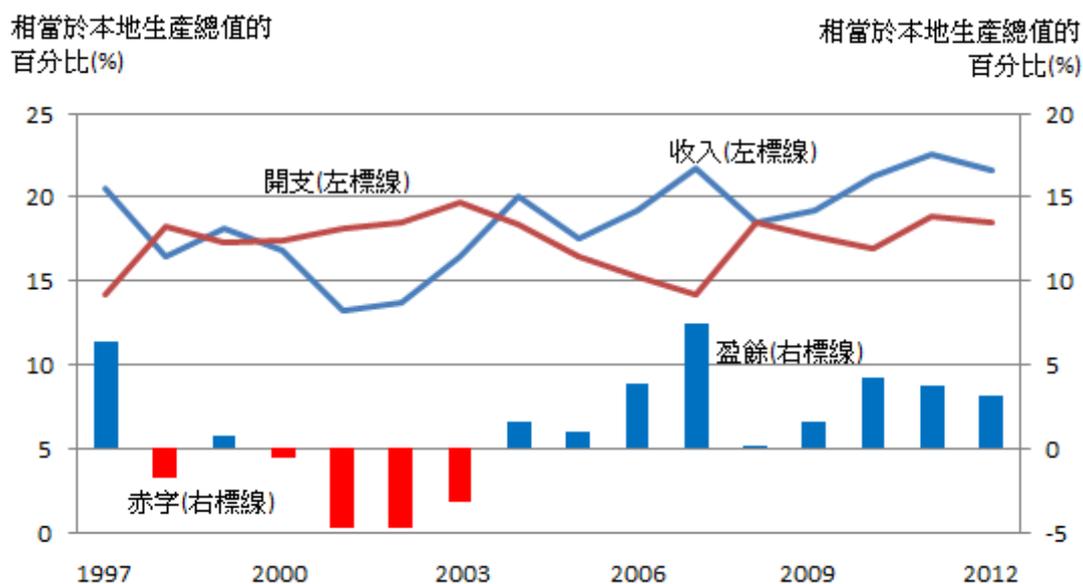
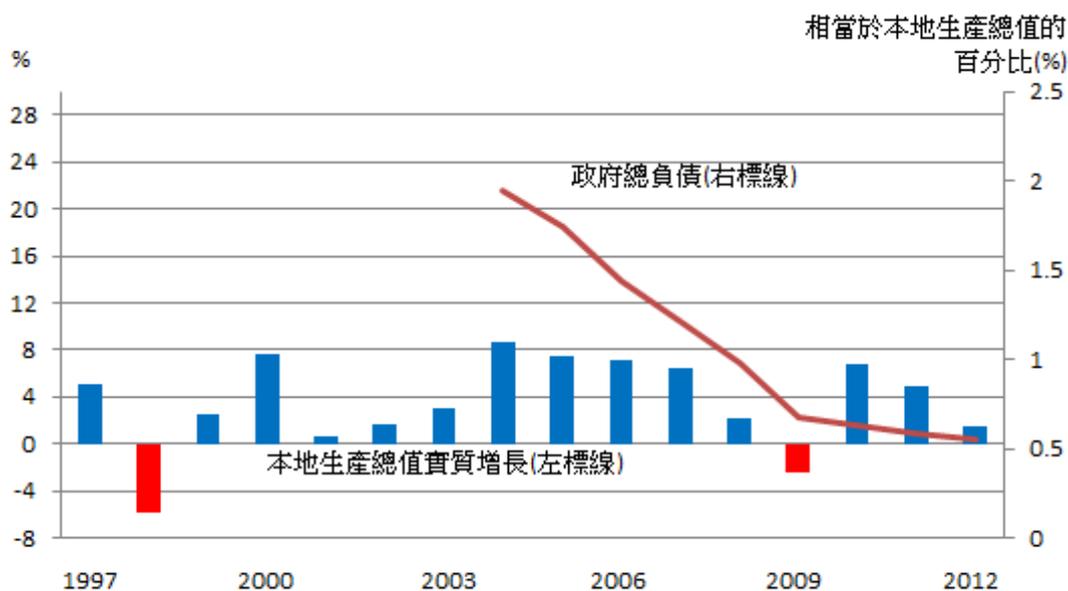


圖 G.2 — 香港：政府的總負債及實質本地生產總值增長
(一九九七年至二零一二年)



經營帳目及非經營帳目的說明

(億元)	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
	預算	預算	預測	預測	預測	預測
經營帳目						
經營收入	3,479	3,489	3,923	4,056	4,314	4,675
減：經營開支	(3,388)	(3,250)	(3,888)	(3,574)	(3,771)	(3,978)
經營盈餘	91	239	35	482	543	697
非經營帳目						
非經營收入	999	812	700	703	741	787
減：非經營開支	(970)	(862)	(1,017)	(1,087)	(1,072)	(1,070)
非經營盈餘／(赤字)	29	(50)	(317)	(384)	(331)	(283)
政府債券償還款項	-	(98)	-	-	-	-
綜合盈餘／(赤字)	120	91	(282)	98	212	414
截至三月三十一日的 財政儲備	7,459	7,550	7,268	7,366	7,578	7,992
分項數字如下：						
經營帳目結餘						
期初結餘		3,942	4,131	4,166	4,648	4,935
經營盈餘		239	35	482	543	697
轉撥入非經營帳目*		(50)	-	-	(256)	(290)
期終結餘	3,942	4,131	4,166	4,648	4,935	5,342
非經營帳目結餘						
期初結餘		3,517	3,419	3,102	2,718	2,643
非經營赤字		(50)	(317)	(384)	(331)	(283)
政府債券償還款項		(98)	-	-	-	-
由經營帳目轉撥*		50	-	-	256	290
期終結餘	3,517	3,419	3,102	2,718	2,643	2,650

* 轉撥以應付預計基本工程儲備基金項下撥款的不足之數。

財務數據

(A) 概覽 (百萬元)

	名義本地 生產總值 (以歷年計) (百萬元)	政府 收入總額* (百萬元)	政府 開支總額# (百萬元)	盈餘 / (赤字) (百萬元)	年終 財政儲備@ (百萬元)
2014-15 (原來預算)	2,218,000	430,047	420,913	9,134	755,062
2013-14 (修訂預算)	2,122,492	447,805	435,791	12,014	745,928
2012-13	2,037,165	442,150	377,324	64,826	733,914
2011-12	1,934,433	437,723	364,037	73,686	669,088
2010-11	1,776,332	376,481	301,360	75,121	595,402
2009-10	1,659,245	318,442	292,525	25,917	520,281
2008-09	1,707,487	316,562	315,112	1,450	494,364
2007-08	1,650,756	358,465	234,815	123,650	492,914
2006-07	1,503,351	288,014	229,413	58,601	369,264
2005-06	1,412,125	247,035	233,071	13,964	310,663
2004-05	1,316,949	263,591	242,235	21,356	295,981
2003-04	1,256,669	207,338	247,466	(40,128)	275,343
2002-03	1,297,341	177,489	239,177	(61,688)	311,402
2001-02	1,321,142	175,559	238,890	(63,331)	372,503
2000-01	1,337,501	225,060	232,893	(7,833)	430,278
1999-2000	1,285,946	232,995	223,043	9,952	444,254
1998-99	1,308,074	216,115	239,356	(23,241)	434,302
1997-98	1,373,083	281,226	194,360	86,866	457,543

(A) 概覽 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))

	名義本地 生產總值 (以歷年計) (百萬元)	政府 收入總額* (相當於名義 本地生產總值 的百分比(%))	政府 開支總額# (相當於名義 本地生產總值 的百分比(%))	盈餘 / (赤字) (相當於名義 本地生產總值 的百分比(%))	年終 財政儲備@ (相當於名義 本地生產總值 的百分比(%))
2014-15 (原來預算)	2,218,000	19.4	19.0	0.4	34.0
2013-14 (修訂預算)	2,122,492	21.1	20.5	0.6	35.1
2012-13	2,037,165	21.7	18.5	3.2	36.0
2011-12	1,934,433	22.6	18.8	3.8	34.6
2010-11	1,776,332	21.2	17.0	4.2	33.5
2009-10	1,659,245	19.2	17.6	1.6	31.4
2008-09	1,707,487	18.5	18.5	0.1	29.0
2007-08	1,650,756	21.7	14.2	7.5	29.9
2006-07	1,503,351	19.2	15.3	3.9	24.6
2005-06	1,412,125	17.5	16.5	1.0	22.0
2004-05	1,316,949	20.0	18.4	1.6	22.5
2003-04	1,256,669	16.5	19.7	(3.2)	21.9
2002-03	1,297,341	13.7	18.4	(4.8)	24.0
2001-02	1,321,142	13.3	18.1	(4.8)	28.2
2000-01	1,337,501	16.8	17.4	(0.6)	32.2
1999-2000	1,285,946	18.1	17.3	0.8	34.5
1998-99	1,308,074	16.5	18.3	(1.8)	33.2
1997-98	1,373,083	20.5	14.2	6.3	33.3

* 包括於二零零四／零五年度發行政府債券及票據所得的 25,394 百萬元。

包括分別於二零零六／零七、二零零八／零九、二零零九／一零及二零一四／一五年度償還政府債券及票據的 2,550 百萬元、2,700 百萬元、3,500 百萬元及 9,750 百萬元。

@ 包括分別於二零零零／零一及二零零四／零五年度為投資於外匯基金的虧損所作的 6,143 百萬元及 718 百萬元撥備。

包括分別於二零零一／零二、二零零二／零三及二零零五／零六年度撥回為投資於外匯基金的虧損所作的 5,556 百萬元、587 百萬元及 718 百萬元撥備。

(B) 政府收入：經營與非經營(百萬元)

	經營收入 (百萬元)	非經營收入* (百萬元)	政府收入總額* (百萬元)
2014-15 (原來預算)	348,882	81,165	430,047
2013-14 (修訂預算)	347,868	99,937	447,805
2012-13	344,606	97,544	442,150
2011-12	339,421	98,302	437,723
2010-11	299,800	76,681	376,481
2009-10	262,860	55,582	318,442
2008-09	281,485	35,077	316,562
2007-08	276,314	82,151	358,465
2006-07	234,420	53,594	288,014
2005-06	204,548	42,487	247,035
2004-05	188,004	75,587	263,591
2003-04	174,611	32,727	207,338
2002-03	153,336	24,153	177,489
2001-02	151,405	24,154	175,559
2000-01	171,320	53,740	225,060
1999-2000	175,196	57,799	232,995
1998-99	176,783	39,332	216,115
1997-98	204,408	76,818	281,226

(B) 政府收入：經營與非經營 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))

	經營收入 (相當於名義本地生產 總值的百分比(%))	非經營收入* (相當於名義本地生產 總值的百分比(%))	政府收入總額* (相當於名義本地生產 總值的百分比(%))
2014-15 (原來預算)	15.7	3.7	19.4
2013-14 (修訂預算)	16.4	4.7	21.1
2012-13	16.9	4.8	21.7
2011-12	17.5	5.1	22.6
2010-11	16.9	4.3	21.2
2009-10	15.8	3.3	19.2
2008-09	16.5	2.1	18.5
2007-08	16.7	5.0	21.7
2006-07	15.6	3.6	19.2
2005-06	14.5	3.0	17.5
2004-05	14.3	5.7	20.0
2003-04	13.9	2.6	16.5
2002-03	11.8	1.9	13.7
2001-02	11.5	1.8	13.3
2000-01	12.8	4.0	16.8
1999-2000	13.6	4.5	18.1
1998-99	13.5	3.0	16.5
1997-98	14.9	5.6	20.5

* 包括於二零零四／零五年度發行政府債券及票據所得的 25,394 百萬元。

(B) 政府收入：按主要來源 (百萬元)

	利得稅 (百萬元)	薪俸稅 (百萬元)	地價 收入 (百萬元)	印花稅 (百萬元)	投資 收入 (百萬元)	其他 收入* (百萬元)	政府 收入總額* (百萬元)
2014-15 (原來預算)	117,570	52,860	70,000	43,800	27,000	118,817	430,047
2013-14 (修訂預算)	119,500	55,000	84,107	37,700	36,987	114,511	447,805
2012-13	125,638	50,467	69,563	42,880	37,995	115,607	442,150
2011-12	118,600	51,761	84,644	44,356	37,246	101,116	437,723
2010-11	93,183	44,255	65,545	51,005	33,933	88,560	376,481
2009-10	76,605	41,245	39,632	42,383	33,625	84,952	318,442
2008-09	104,151	39,008	16,936	32,162	46,571	77,734	316,562
2007-08	91,423	37,479	62,318	51,549	27,920	87,776	358,465
2006-07	71,919	38,586	37,001	25,077	29,418	86,013	288,014
2005-06	69,797	37,494	29,472	17,867	10,372	82,033	247,035
2004-05	58,640	33,990	32,033	15,851	14,674	108,403	263,591
2003-04	48,770	27,977	5,415	11,246	25,895	88,035	207,338
2002-03	38,799	29,733	11,476	7,458	17,550	72,473	177,489
2001-02	44,376	28,634	10,327	8,637	872	82,713	175,559
2000-01	42,969	26,303	29,531	10,911	23,519	91,827	225,060
1999-2000	37,699	24,831	34,810	12,116	41,920	81,619	232,995
1998-99	45,252	25,063	19,251	10,189	39,325	77,035	216,115
1997-98	55,347	30,159	62,481	29,097	17,925	86,217	281,226

(B) 政府收入：按主要來源 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))

	利得稅 (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	薪俸稅 (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	地價 收入 (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	印花稅 (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	投資 收入 (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	其他 收入* (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))	政府 收入總額* (相當於 名義本地 生產總值的 百分比(%))
2014-15 (原來預算)	5.3	2.4	3.2	2.0	1.2	5.4	19.4
2013-14 (修訂預算)	5.6	2.6	4.0	1.8	1.7	5.4	21.1
2012-13	6.2	2.5	3.4	2.1	1.9	5.7	21.7
2011-12	6.1	2.7	4.4	2.3	1.9	5.2	22.6
2010-11	5.2	2.5	3.7	2.9	1.9	5	21.2
2009-10	4.6	2.5	2.4	2.6	2.0	5.1	19.2
2008-09	6.1	2.3	1.0	1.9	2.7	4.5	18.5
2007-08	5.5	2.3	3.8	3.1	1.7	5.3	21.7
2006-07	4.8	2.6	2.5	1.7	2.0	5.6	19.2
2005-06	4.9	2.7	2.1	1.3	0.7	5.8	17.5
2004-05	4.5	2.6	2.4	1.2	1.1	8.2	20.0
2003-04	3.9	2.2	0.4	0.9	2.1	7	16.5
2002-03	3.0	2.3	0.9	0.6	1.4	5.5	13.7
2001-02	3.4	2.2	0.8	0.7	0.1	6.1	13.3
2000-01	3.2	2.0	2.2	0.8	1.8	6.8	16.8
1999-2000	2.9	1.9	2.7	0.9	3.3	6.4	18.1
1998-99	3.5	1.9	1.5	0.8	3.0	5.8	16.5
1997-98	4.0	2.2	4.6	2.1	1.3	6.3	20.5

* 包括於二零零四／零五年度發行政府債券及票據所得的 25,394 百萬元。

(C) 政府開支：經營開支與非經營開支 (百萬元)

	經營開支			非經營開支 [#] (百萬元)	政府 開支總額 [#] (百萬元)
	經常開支 (百萬元)	非經常開支 (百萬元)	總經營開支 (百萬元)		
2014-15 (原來預算)	307,433	17,567	325,000	95,913	420,913
2013-14 (修訂預算)	285,165	53,616	338,781	97,010	435,791
2012-13	262,321	40,621	302,942	74,382	377,324
2011-12	242,496	53,950	296,446	67,591	364,037
2010-11	223,173	16,120	239,293	62,067	301,360
2009-10	221,180	13,187	234,367	58,158	292,525
2008-09	214,119	43,888	258,007	57,105	315,112
2007-08	199,446	5,288	204,734	30,081	234,815
2006-07	189,498	4,475	193,973	35,440	229,413
2005-06	187,162	5,300	192,462	40,609	233,071
2004-05	192,295	4,611	196,906	45,329	242,235
2003-04	197,291	5,943	203,234	44,232	247,466
2002-03	198,004	2,306	200,310	38,867	239,177
2001-02	195,592	3,151	198,743	40,147	238,890
2000-01	184,522	2,164	186,686	46,207	232,893
1999-2000	173,913	2,008	175,921	47,122	223,043
1998-99	164,277	13,129	177,406	61,950	239,356
1997-98	149,386	11,180	160,566	33,794	194,360

(C) 政府開支：經營開支與非經營開支 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))

	經營開支			非經營開支 [#] (相當於名義本地生產總值的百分比(%))	政府 開支總額 [#] (相當於名義本地生產總值的百分比(%))
	經常開支 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))	非經常開支 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))	總經營開支 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))		
2014-15 (原來預算)	13.9	0.8	14.7	4.3	19.0
2013-14 (修訂預算)	13.4	2.5	16.0	4.6	20.5
2012-13	12.9	2.0	14.9	3.7	18.5
2011-12	12.5	2.8	15.3	3.5	18.8
2010-11	12.6	0.9	13.5	3.5	17.0
2009-10	13.3	0.8	14.1	3.5	17.6
2008-09	12.5	2.6	15.1	3.3	18.5
2007-08	12.1	0.3	12.4	1.8	14.2
2006-07	12.6	0.3	12.9	2.4	15.3
2005-06	13.3	0.4	13.6	2.9	16.5
2004-05	14.6	0.4	15.0	3.4	18.4
2003-04	15.7	0.5	16.2	3.5	19.7
2002-03	15.3	0.2	15.4	3.0	18.4
2001-02	14.8	0.2	15.0	3.0	18.1
2000-01	13.8	0.2	14.0	3.5	17.4
1999-2000	13.5	0.2	13.7	3.7	17.3
1998-99	12.6	1.0	13.6	4.7	18.3
1997-98	10.9	0.8	11.7	2.5	14.2

[#] 包括分別於二零零六／零七、二零零八／零九、二零零九／一零及二零一四／一五年度償還政府債券及票據的 2,550 百萬元、2,700 百萬元、3,500 百萬元及 9,750 百萬。

(D) 經常開支：按政策組別 (百萬元)

	教育 (百萬元)	社會福利 (百萬元)	衛生 (百萬元)	其他 [^] (百萬元)	經常開支 (百萬元)
2014-15 (原來預算)	67,131	56,908	52,373	131,021	307,433
2013-14 (修訂預算)	63,752	51,892	49,768	119,753	285,165
2012-13	60,449	42,813	46,226	112,833	262,321
2011-12	55,526	40,333	41,491	105,146	242,496
2010-11	51,034	37,577	36,774	97,788	223,173
2009-10	50,831	39,405	35,333	95,611	221,180
2008-09	49,863	38,511	33,849	91,896	214,119
2007-08	46,794	33,979	31,641	87,032	199,446
2006-07	44,602	32,424	29,830	82,642	189,498
2005-06	44,527	31,989	29,286	81,360	187,162
2004-05	45,116	31,910	30,136	85,133	192,295
2003-04	47,203	31,917	31,650	86,521	197,291
2002-03	47,775	30,802	32,323	87,104	198,004
2001-02	47,023	28,594	31,930	88,045	195,592
2000-01	45,030	27,025	30,479	81,988	184,522
1999-2000	43,627	26,376	29,880	74,030	173,913
1998-99	41,614	24,906	28,762	68,995	164,277
1997-98	37,325	19,962	26,005	66,094	149,386

(D) 經常開支：按政策組別 (相當於名義本地生產總值的百分比(%))

	教育 (相當於名義 本地生產總值的 百分比(%))	社會福利 (相當於名義 本地生產總值的 百分比(%))	衛生 (相當於名義 本地生產總值的 百分比(%))	其他 [^] (相當於名義 本地生產總值的 百分比(%))	經常開支 (相當於名義 本地生產總值的 百分比(%))
2014-15 (原來預算)	3.0	2.6	2.4	5.9	13.9
2013-14 (修訂預算)	3.0	2.4	2.3	5.7	13.4
2012-13	3.0	2.1	2.3	5.5	12.9
2011-12	2.9	2.1	2.1	5.4	12.5
2010-11	2.9	2.1	2.1	5.5	12.6
2009-10	3.1	2.4	2.1	5.7	13.3
2008-09	2.9	2.3	2.0	5.3	12.5
2007-08	2.8	2.1	1.9	5.3	12.1
2006-07	3.0	2.2	2.0	5.4	12.6
2005-06	3.2	2.3	2.1	5.7	13.3
2004-05	3.4	2.4	2.3	6.5	14.6
2003-04	3.8	2.5	2.5	6.9	15.7
2002-03	3.7	2.4	2.5	6.7	15.3
2001-02	3.6	2.2	2.4	6.6	14.8
2000-01	3.4	2.0	2.3	6.1	13.8
1999-2000	3.4	2.1	2.3	5.7	13.5
1998-99	3.2	1.9	2.2	5.3	12.6
1997-98	2.7	1.5	1.9	4.8	10.9

[^] 涵蓋保安、基礎建設、經濟、房屋、環境及食物、社區及對外事務和輔助服務。

本報告的電子版本已上載於財經事務及庫務局庫務科的
網頁(<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/>)