

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。

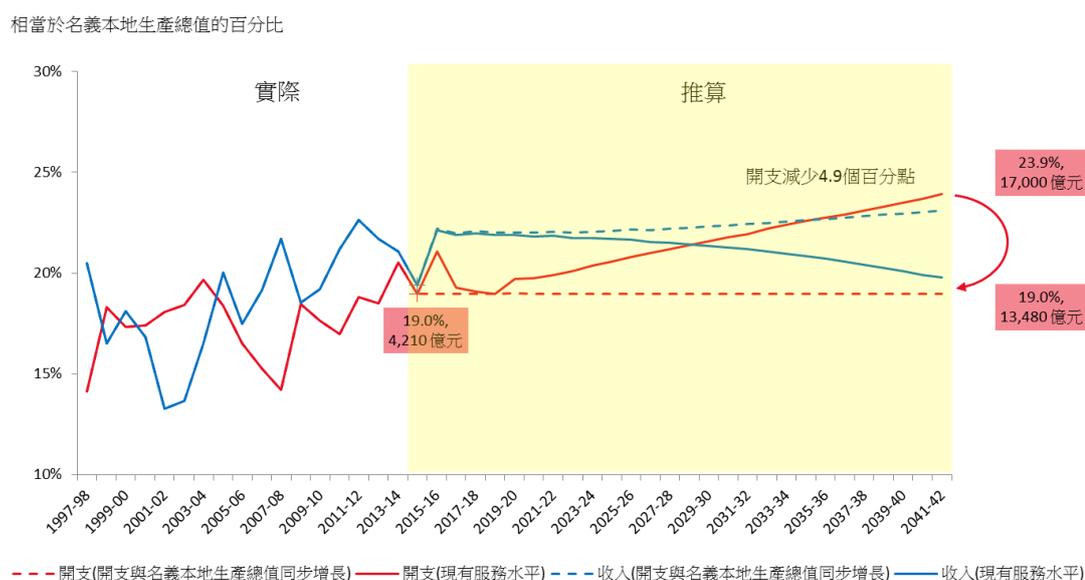
(A) 控制開支增長

- 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。

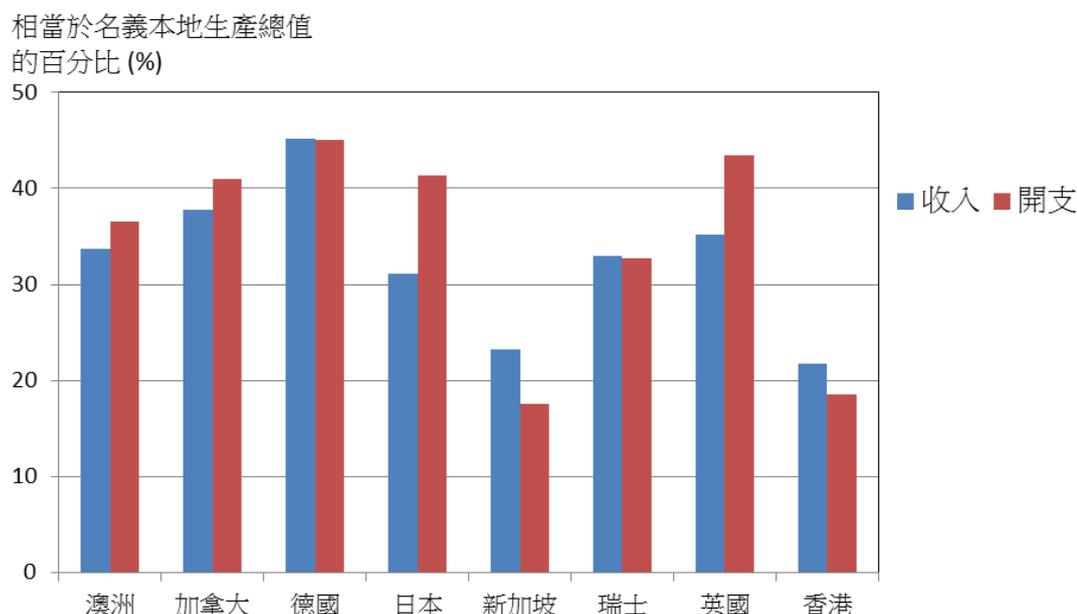
7.16 要盡量減少財政可持續性問題，控制開支增長是最直接有效的方法，但付諸實行時，須作出的犧牲也不小。值得留意的是，開支為名義本地生產總值的 19%，較現有服務水平假設情況下的預計比重(23.9%)還要低。設定這個開支上限後，政府所提供的服務會因為削減服務或不同範疇開支此消彼長、互相抵銷的緣故，出現實質負增長。

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。

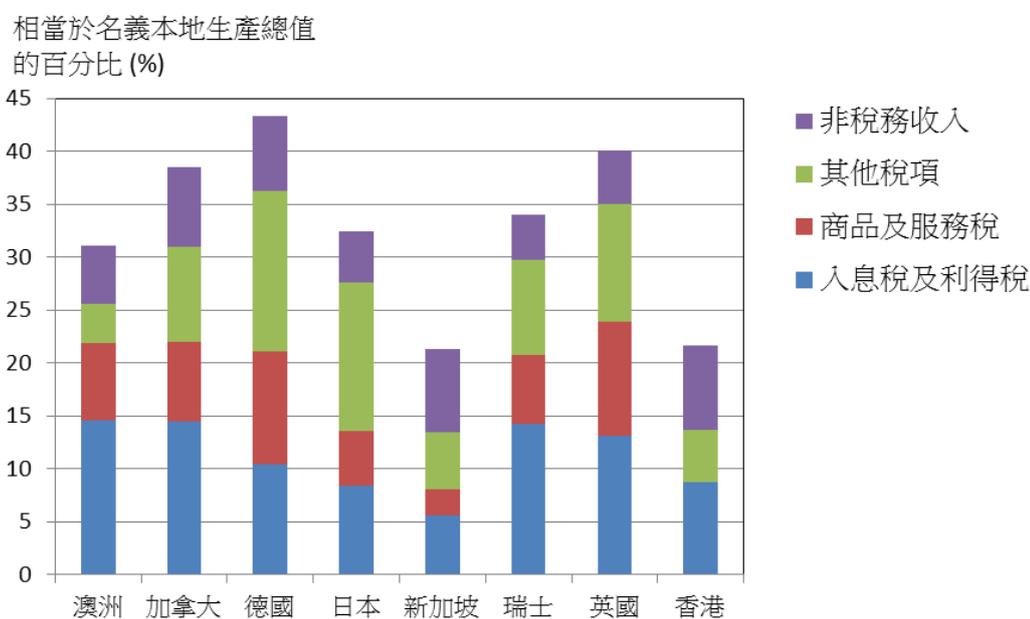
(B) 保持、穩定和擴闊收入基礎

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% 降至二零一一／一二課稅年度的 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。

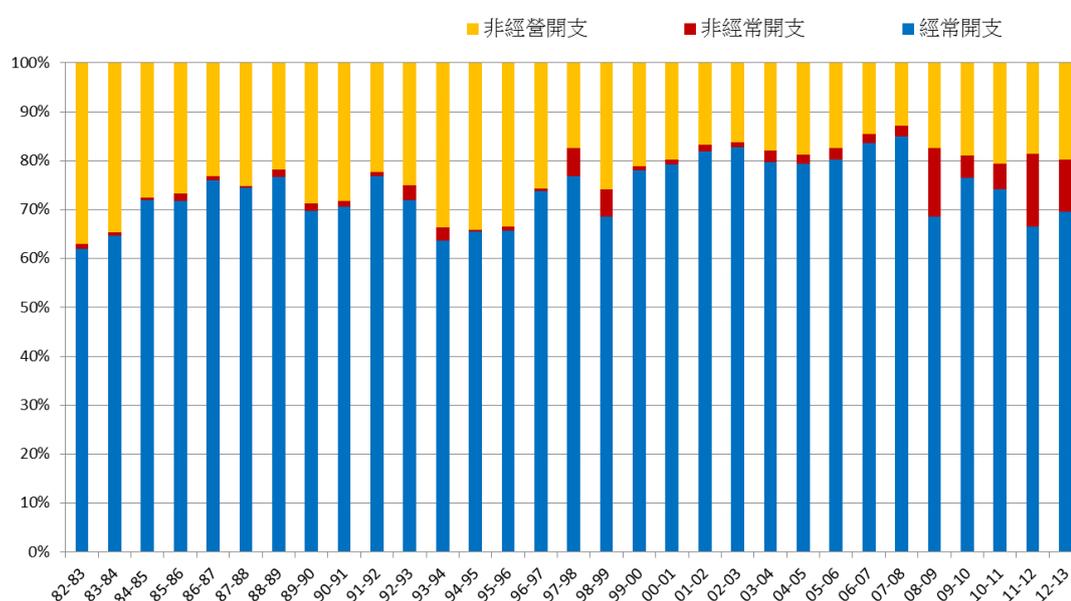
7.55 自七十年代以來，政府的經常帳和非經營帳目漸趨繁複。在二零零四／零五年度，經常帳改稱為經營帳目。若干有指定用途的基金都根據《公共財政條例》(第 2 章)作出的決議設立，其中包括基本工程儲備基金、獎券基金和創新及科技基金等。

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



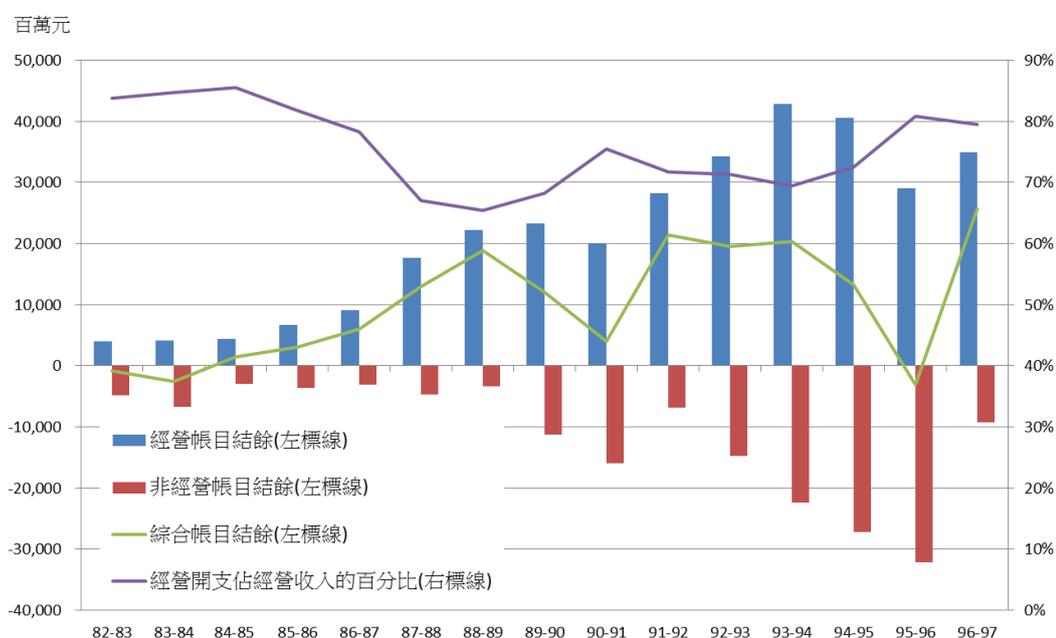
7.57 由於情況會隨時間改變，嚴格規定經營開支與非經營開支的比例，意義不大。然而，作為原則，工作小組建議直截了當地闡明一點，就是與非經常開支或非經營開支相比，經常開支的彈性較小，因此，政府在推行涉及經常費用(相對於一次過的費用)的新措施前，應倍加謹慎。

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。

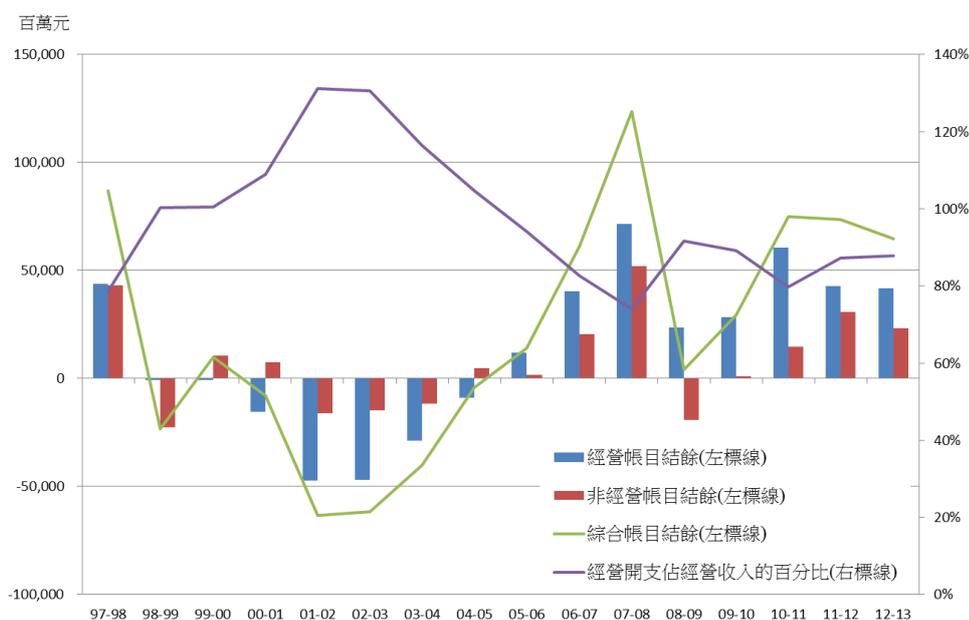
7.59 在一九九七／九八年度之前的十五年內，政府的經營帳目一直錄得盈餘(見下文圖 7.5)；經營開支平均佔經營收入的 76%。同期，政府的非經營帳目持續虧損，一方面是因為須撥款推行機場核心計劃，另一方面是根據九七前的安排，賣地收入的一半須撥歸香港特區政府土地基金，而不是政府非經營帳目內的基本工程儲備基金。當時，經營帳目的盈餘可用來填補非經營帳目的不足之數，作用重大。

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：

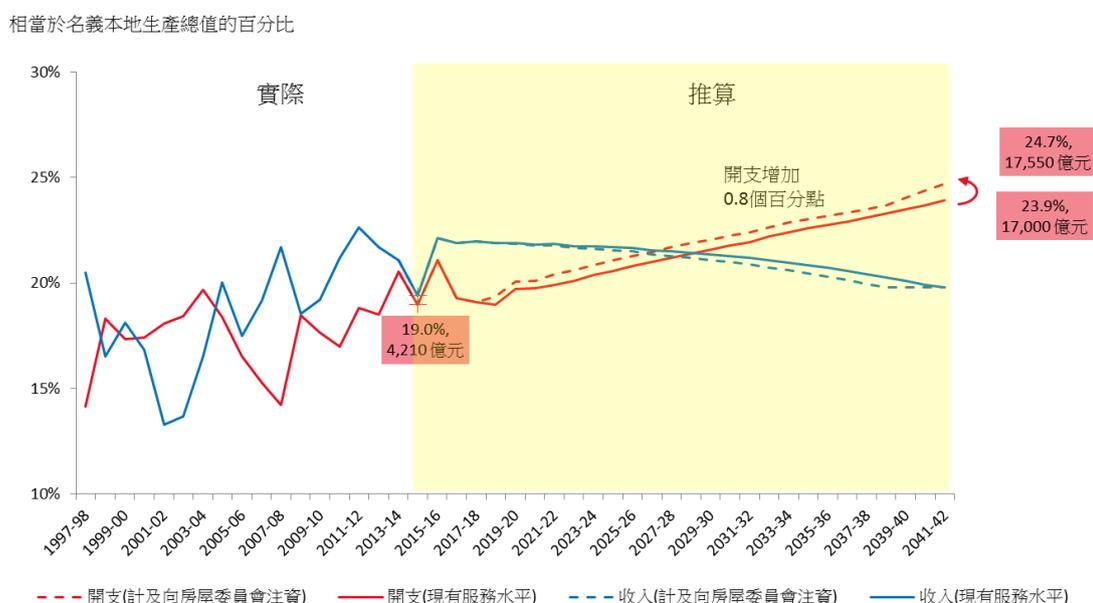
- (a) 就公屋租住單位來說，無須支付土地成本；
- (b) 就商業及非住宅設施來說，也無須支付土地成本，但房委會須向政府支付營運商業及非住宅設施所得總盈餘的一半；以及
- (c) 至於居屋，房委會須向政府支付土地成本，金額按已售居屋單位的發展成本的 35% 計算。

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。