

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。

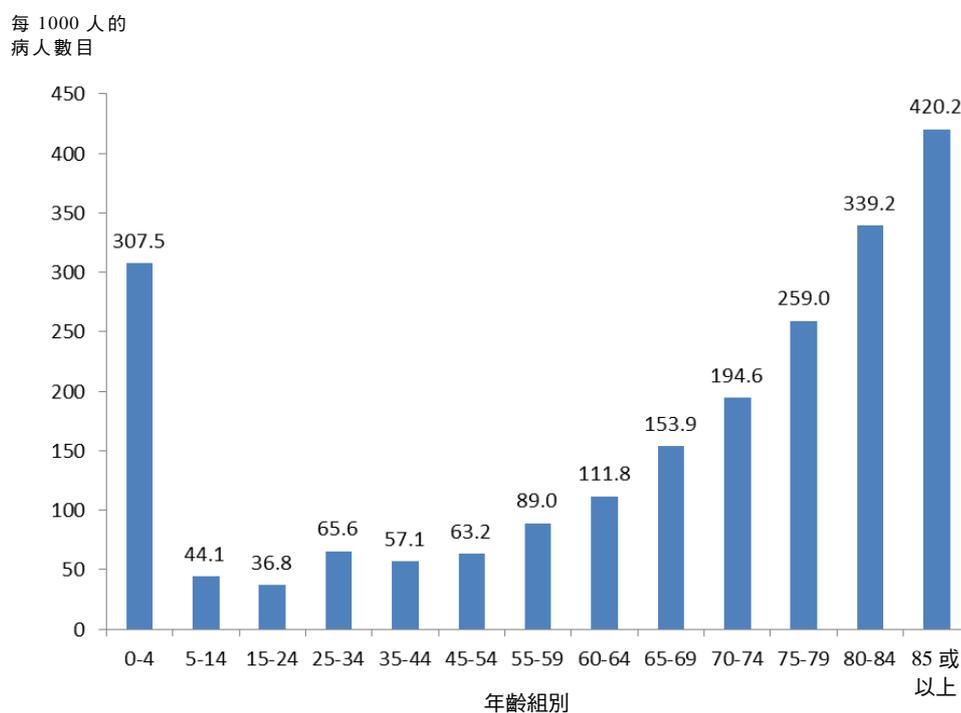
衛生經常開支

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的開支增長率是按房屋委員會二零一四／一五年度的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。

