

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。

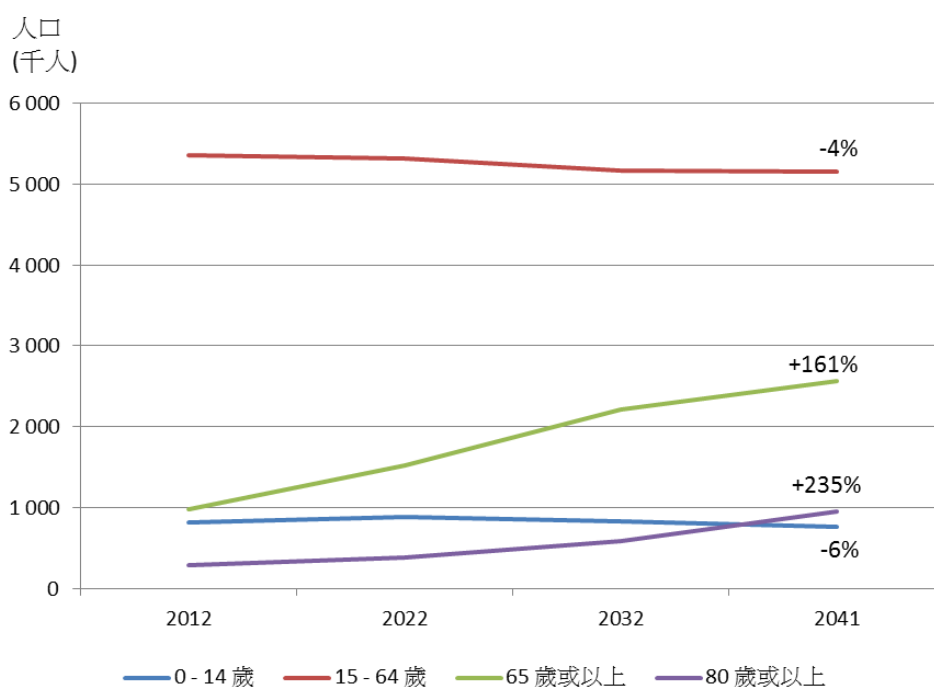
3. 工作小組根據其職權範圍，以直至二零四一年的官方人口推算作為財政可持續性評估的基礎。工作小組的推算假設現行政府政策(包括稅務、入境、退休及福利等政策)及二零一四年施政報告內公布的承諾將在整個推算期內繼續施行，除非在個別開支假設情況下另作定義。

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

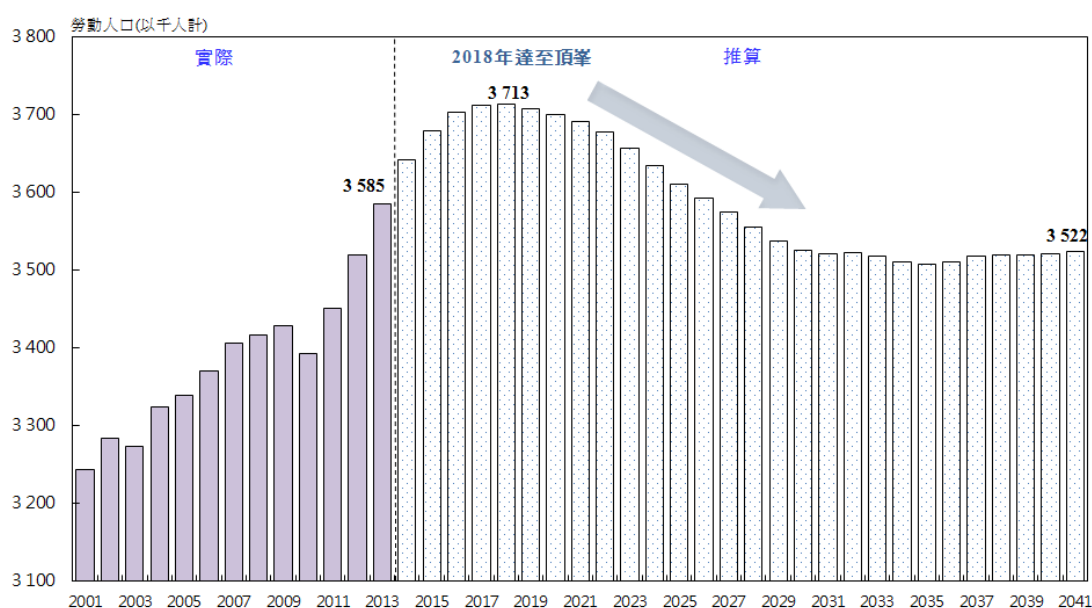
隨着人口老化，勞動人口料會出現萎縮，將影響甚或拖慢經濟增長，並對政府收入造成壓力。

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。

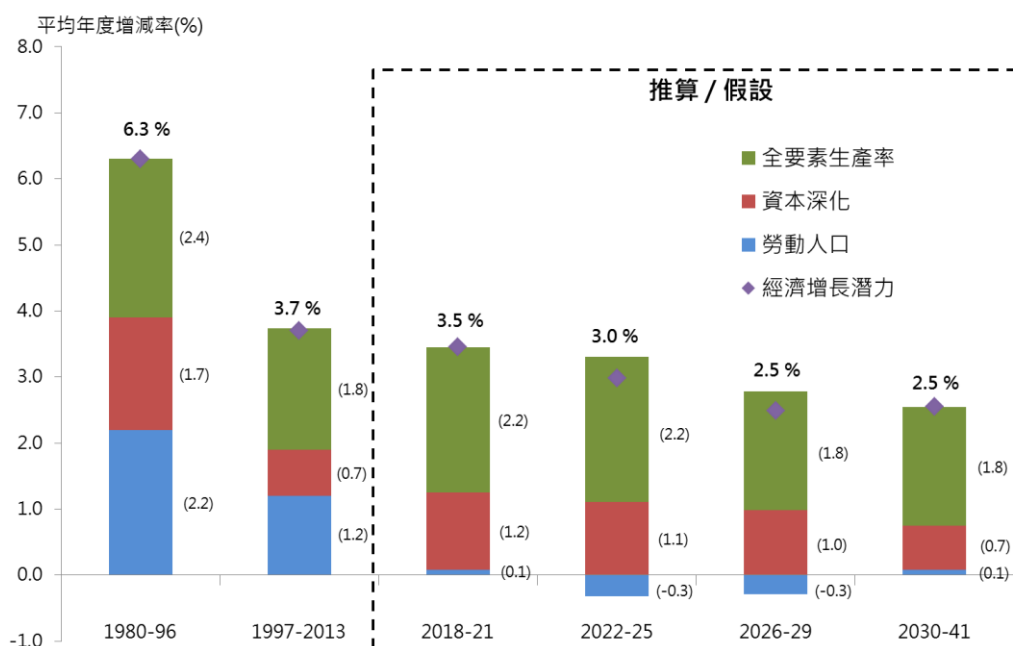
勞動人口預期在二零一八年後逐步減少，至二零三零年代才回穩



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

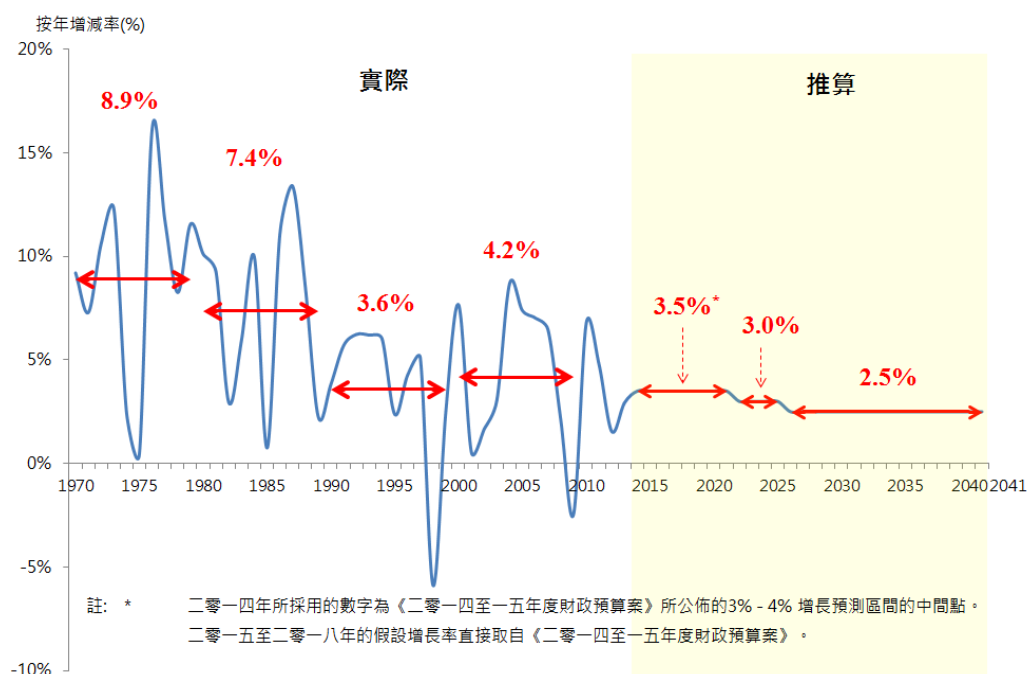


註：() 各項生產要素對經濟增長潛力的貢獻率。

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。

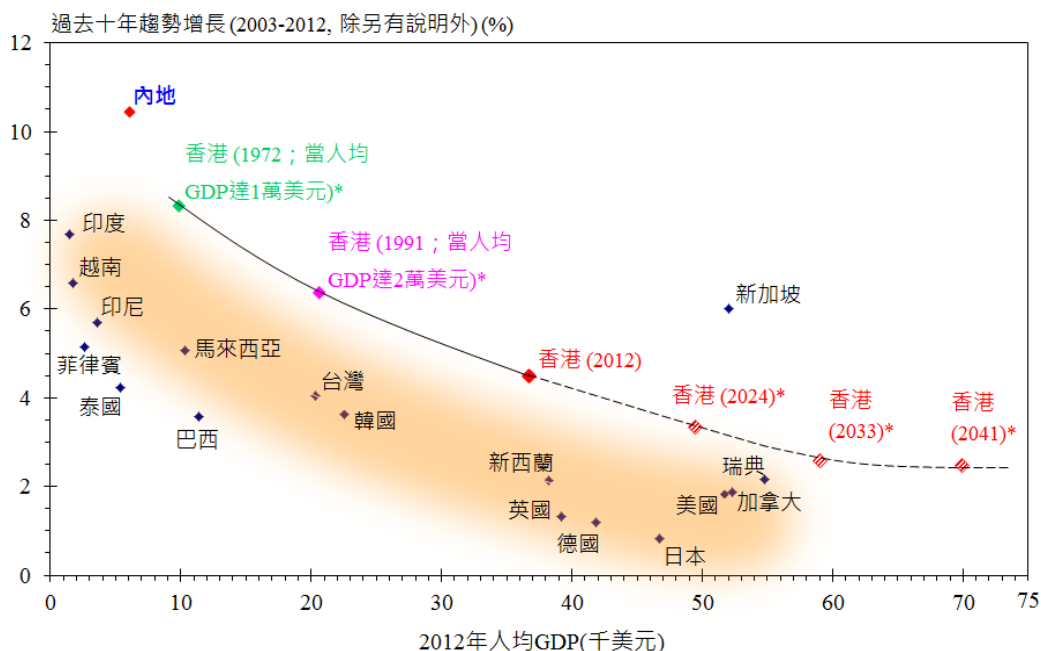
9. 工作小組採納作為最適切估算的基準經濟情境，假設實質本地生產總值的每年增長會逐步回落，由二零一四至二零二一年的 3.5%，跌至二零二二至二零二五年的 3%，再跌至二零二六至二零四一年的 2.5% 左右。工作小組接納短、中期(即二零一四年至二零一八年)的宏觀經濟假設以二零一四至一五年度財政預算所用的為依歸。基準情境的假設，意味由二零一四至二零四一年間，實質本地生產總值平均每年增長 2.8%，較自一九九七/九八年度以來的過往趨勢增長率 3.4% 為低。

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：

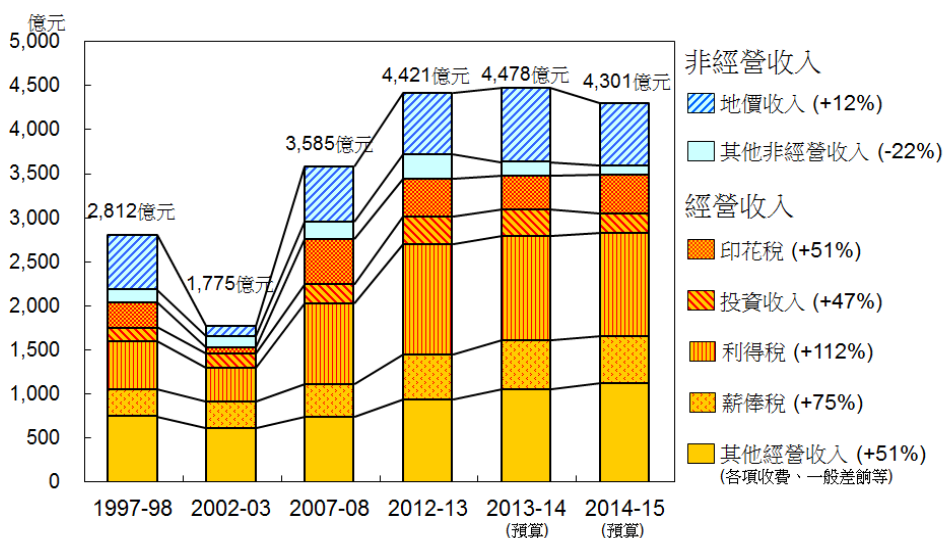
	基準情境	較高情境	較低情境	衝擊情境
實質本地生產總值	2.8%	3.3%	2.4%	2.0%
名義本地生產總值	4.4%	5.3%	3.6%	2.9%

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：

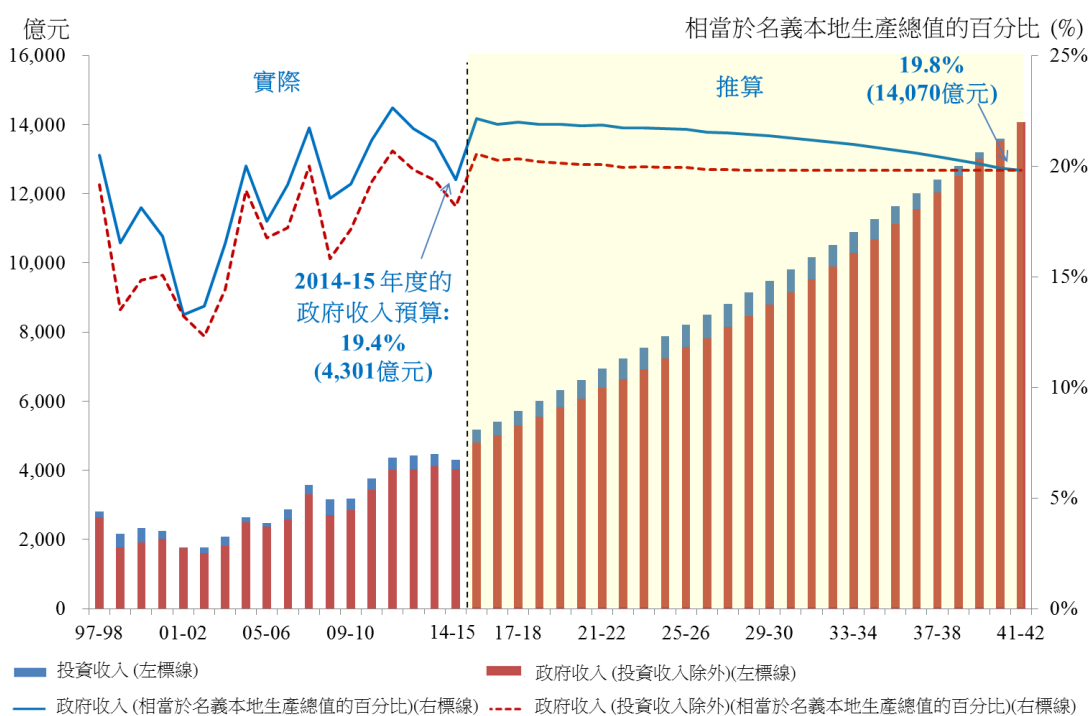
收入項目	一九九七／九八至 二零一三／一四年度 的幅度		二零一四／一五年度 的預計收入	
	相當於本地 生產總值 的百分比	等值金額 (億元)	相當於本地 生產總值 的百分比	等值金額 (億元)
利得稅	2.9% - 6.2%	377 - 1,256	5.3%	1,176
薪俸稅	1.9% - 2.7%	251 - 518	2.4%	529
印花稅	0.6% - 3.1%	75 - 515	2.0%	438
地價收入	0.4% - 4.6%	54 - 625	3.2%	700
投資收入	0.1% - 3.3%	9 - 419	1.2%	270
其他收入	4.6% - 7.0%	777 - 880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



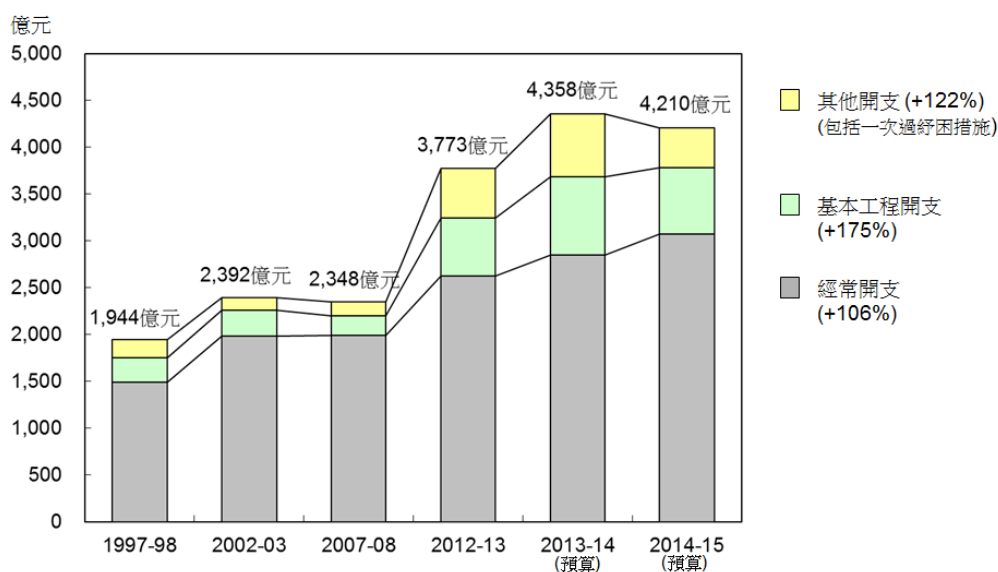
21. 在不同宏觀經濟情境及開支假設情況(請參閱下文第 28 段)下至二零四一年的收入推算如下：

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

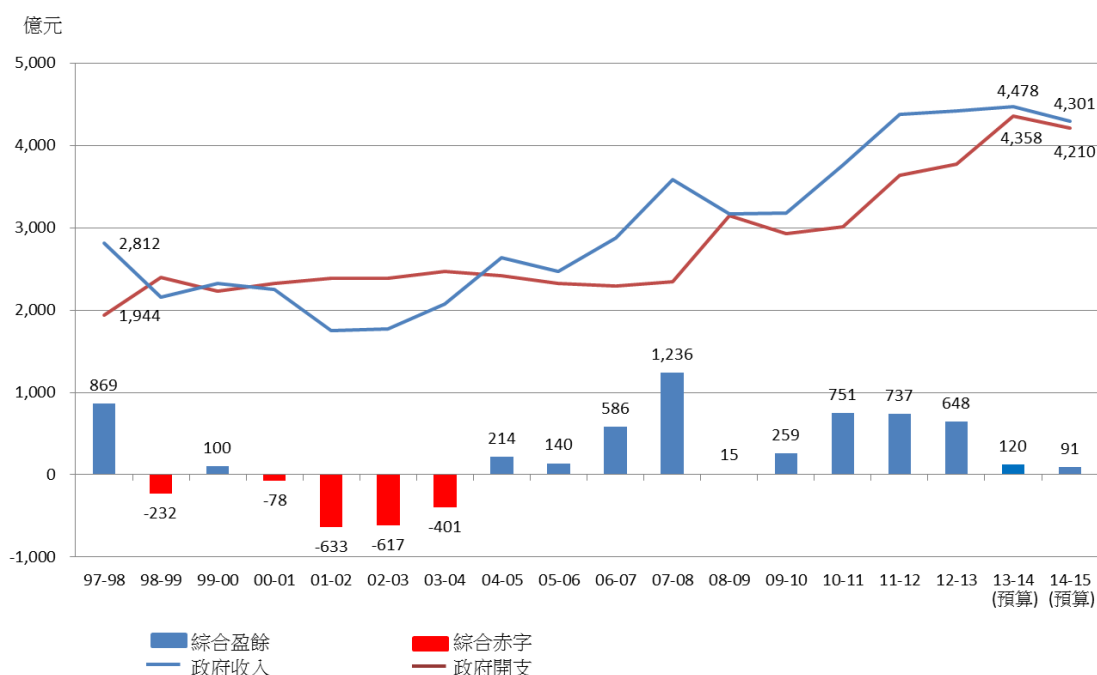
22. 政府開支分為經營開支(經常和非經常開支)及非經營開支(主要是基本工程開支)。就本報告而言，基本工程開支包括基本工程儲備基金和政府獎券基金下的開支。教育、社會福利及衛生是主要的經常開支範疇，佔政府經常開支約 60%(二零一四／一五年度政府經常開支為 3,074 億元)。
23. 自一九九七／九八年度起計的十七年，政府開支由一九九七／九八年度的 1,944 億元增至二零一四／一五年度度的 4,210 億元(包括政府債券及票據的償還款項 98 億元)，累計增長 116.6%，平均每年增長 4.7%，超越同期每年 2.5% 的政府收入增長，以及每年 2.9% 的名義本地生產總值增長。
24. 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二零四一／四二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。

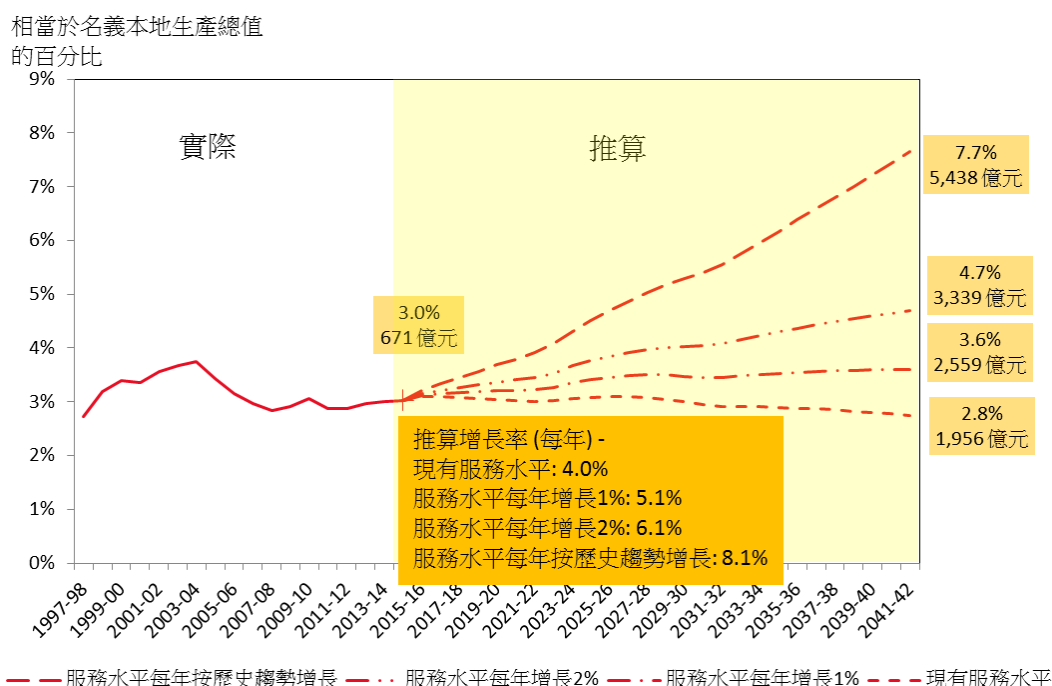
(b) 以上文(a)項所述的假設為基礎，工作小組另擬定了三個服務水平增長的假設情況：

- (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

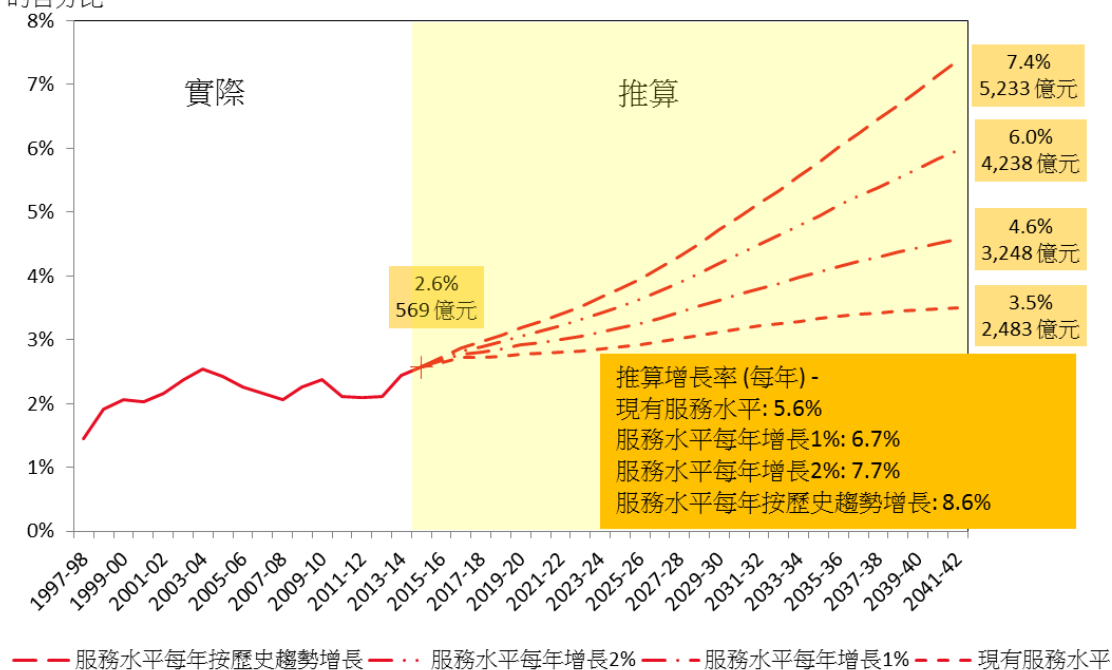


社會福利

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

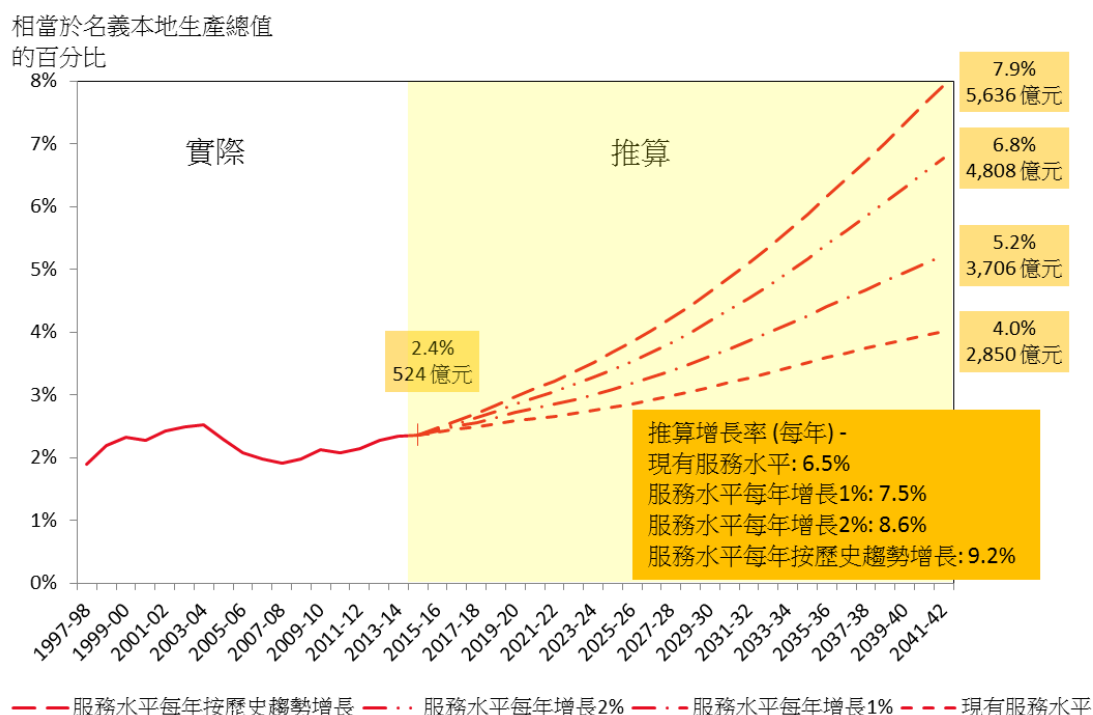
相當於名義本地生產總值的百分比



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

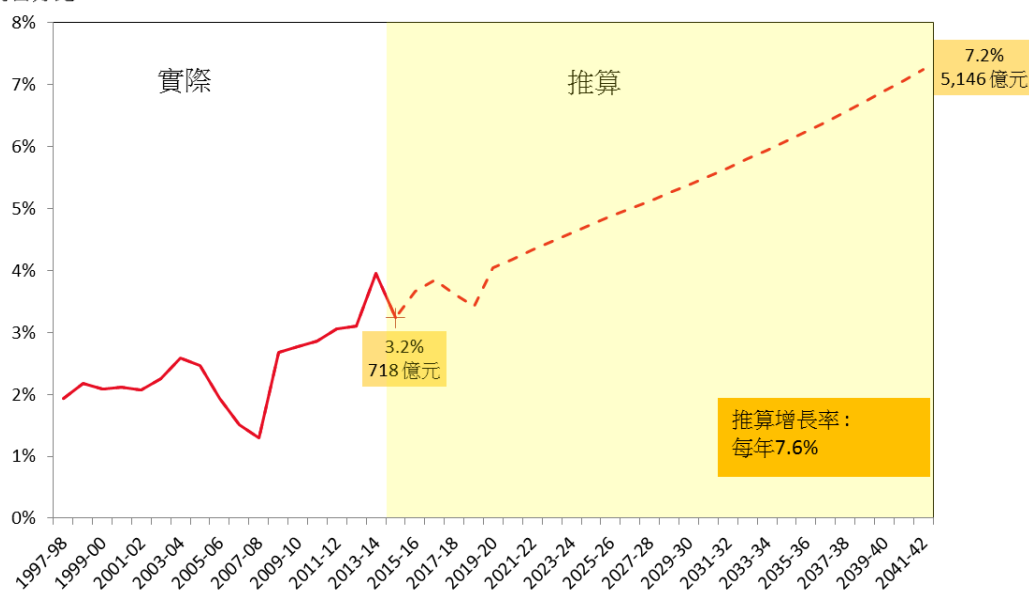


基本工程

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

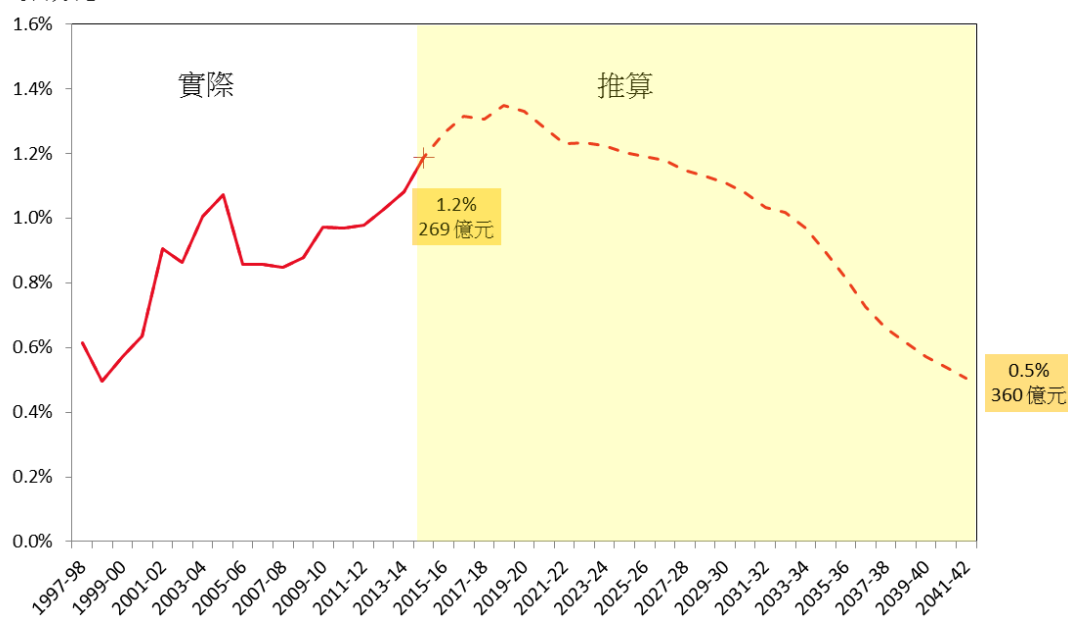


法定退休金負債

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

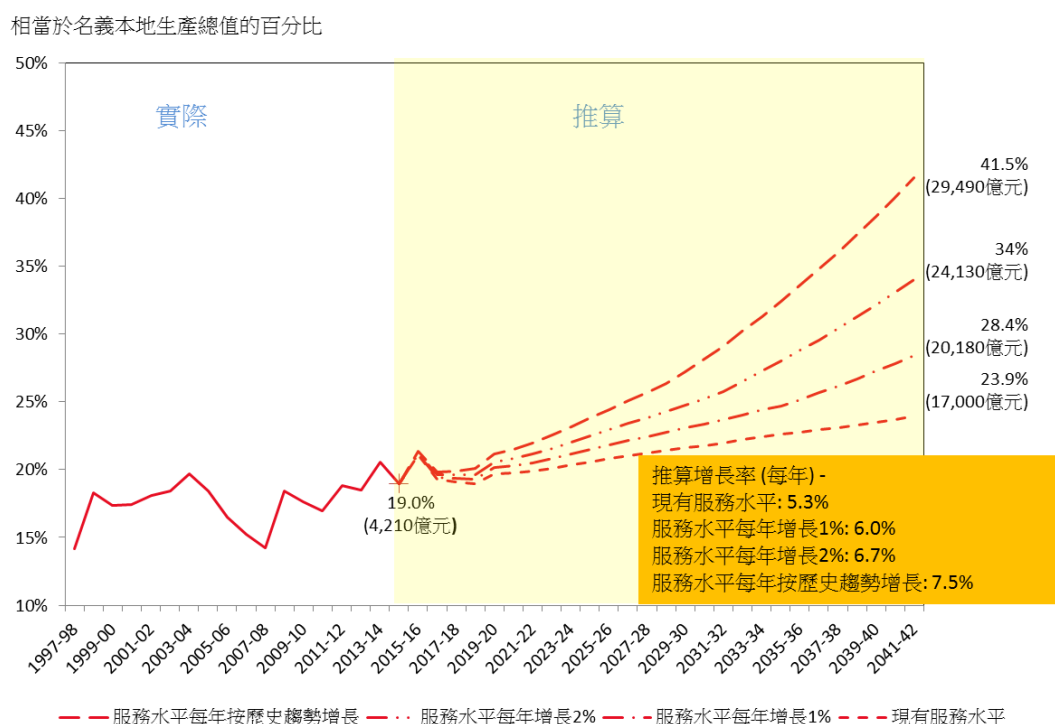
相當於名義本地生產總值的百分比



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%

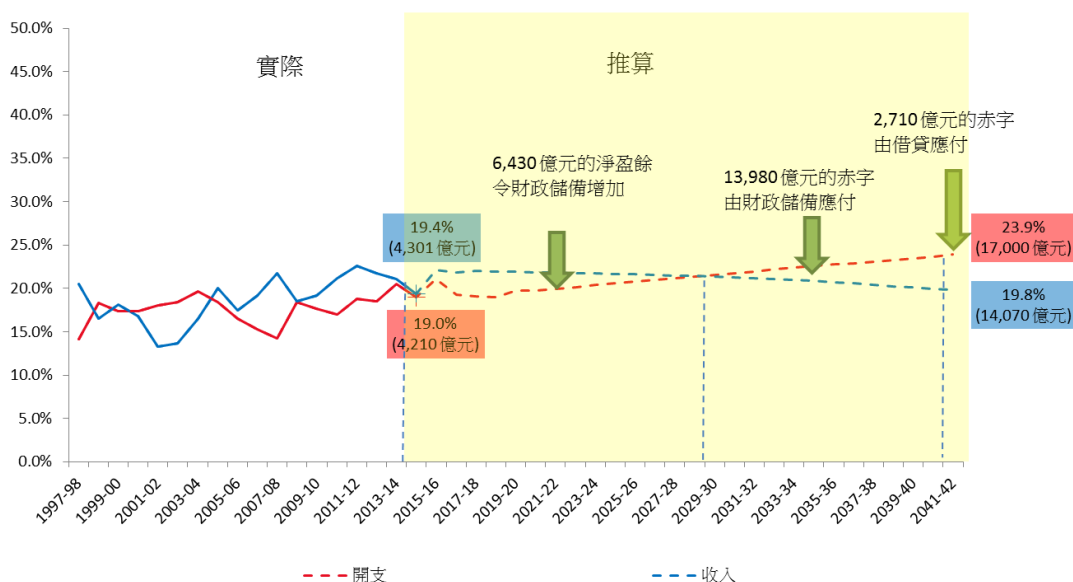
41. 儘管香港目前的公共財政狀況穩健，但在基準經濟情境的現有服務水平情況下，即使教育、社會福利及衛生方面的服務維持在現有水平，而開支只按價格變動及人口變化增長，香港仍會在二零二九／二零三零年(即 15 年內)出現結構性赤字。而在各個不同服務水平增長情況下，結構性赤字現象可能會更早(於十年內)出現。

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

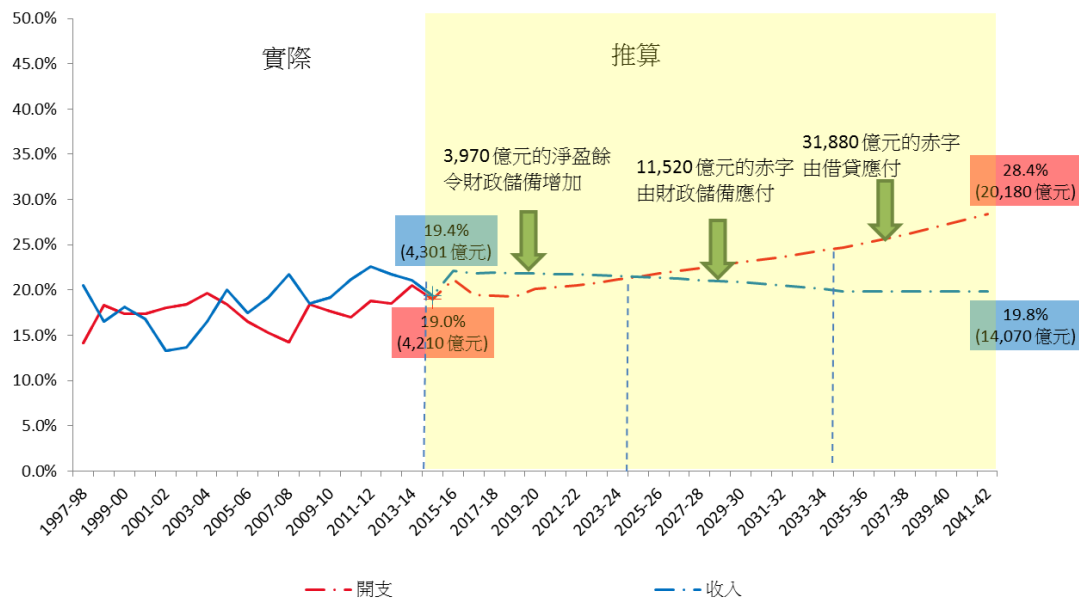
相當於名義本地生產總值的百分比



財政展望：在基準經濟情境的服務水平增長情況下

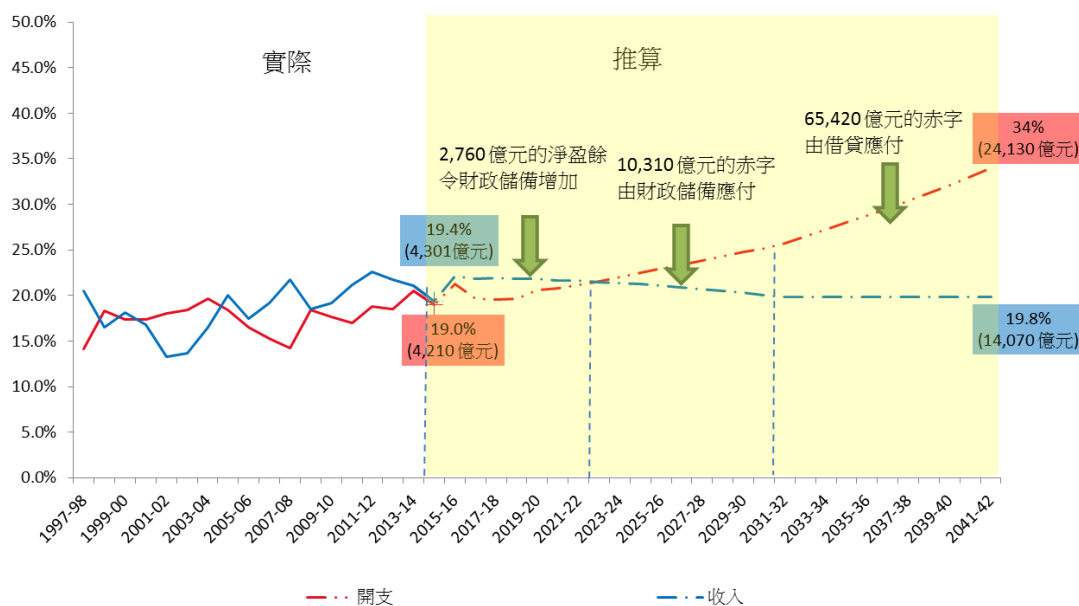
服務水平每年增長 1%

相當於名義本地生產總值的百分比



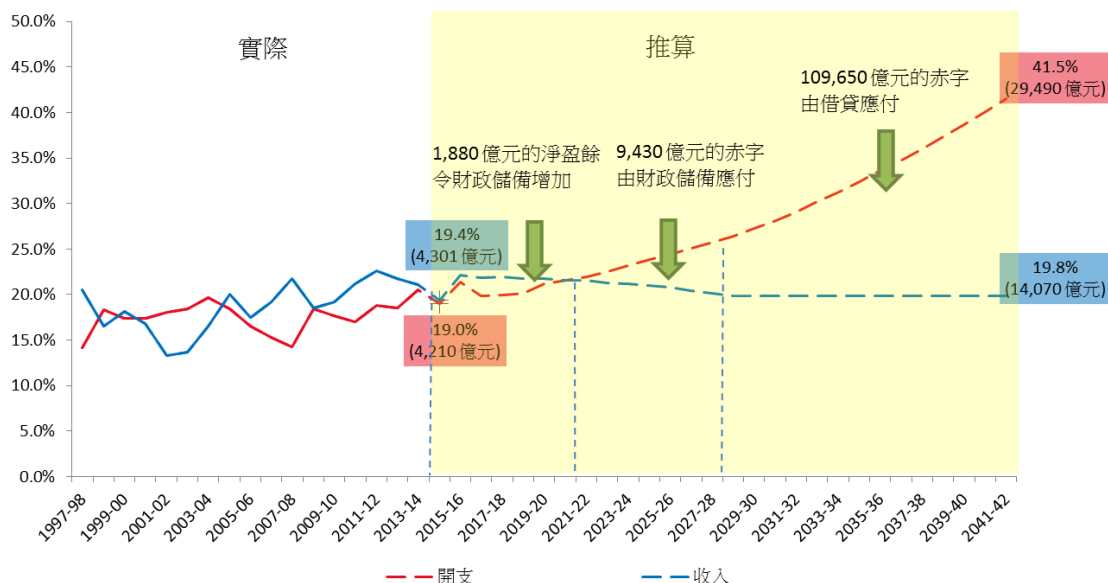
服務水平每年增長 2%

相當於名義本地生產總值的百分比



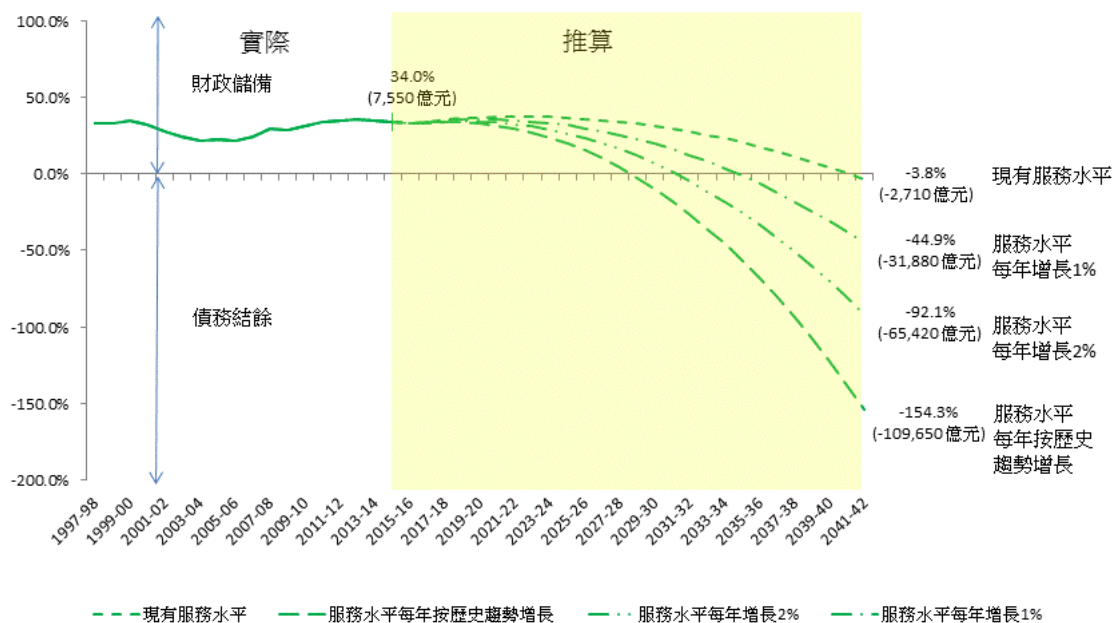
服務水平每年按歷史趨勢增長

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。

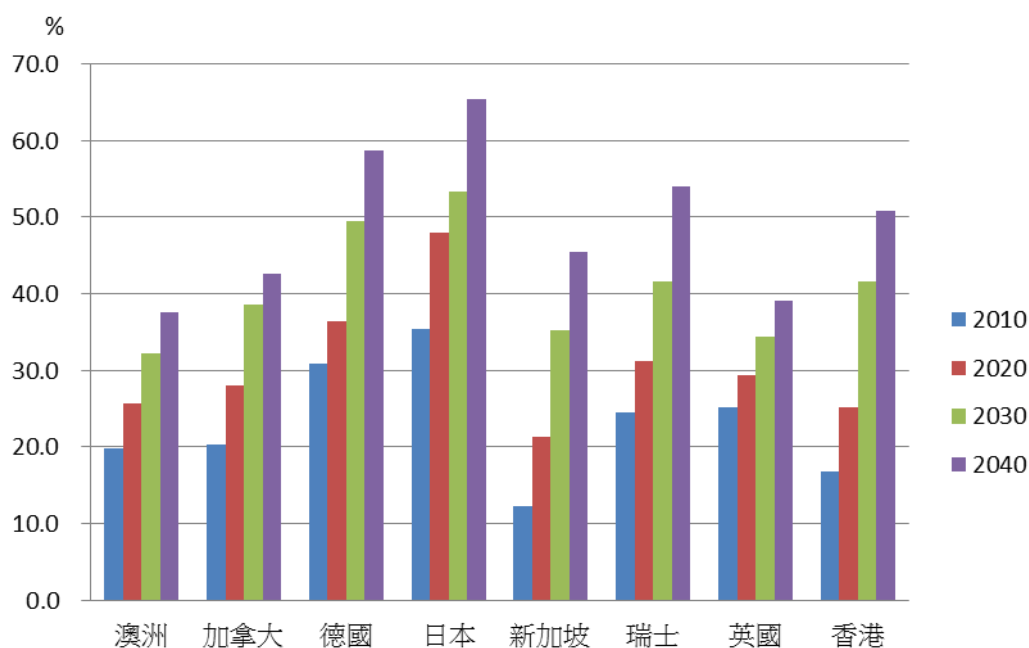
46. 此外，有關推算尚未計及各項正在進行諮詢或檢討的政策措施(包括關乎幼稚園教育、醫療保障計劃(除在二零一五／一六年度之五百億元撥備以外)等措施)對財政可能造成的影響。
47. 長期推算並非按年預測，必然存有局限，但工作小組會把分析數據公開，提高公共財政的透明度，好讓各界更了解公共財政未來的挑戰。報告內所述根據不同經濟情境和假設情況作出的推算，已上載到財經事務及庫務局庫務科的網頁。工作小組認為即使長期推算有其固有局限，這不應妨礙公眾認清今後將出現的財政問題。

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。

