

## 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。