

## 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(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<sup>1</sup>。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%

<sup>1</sup> 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：

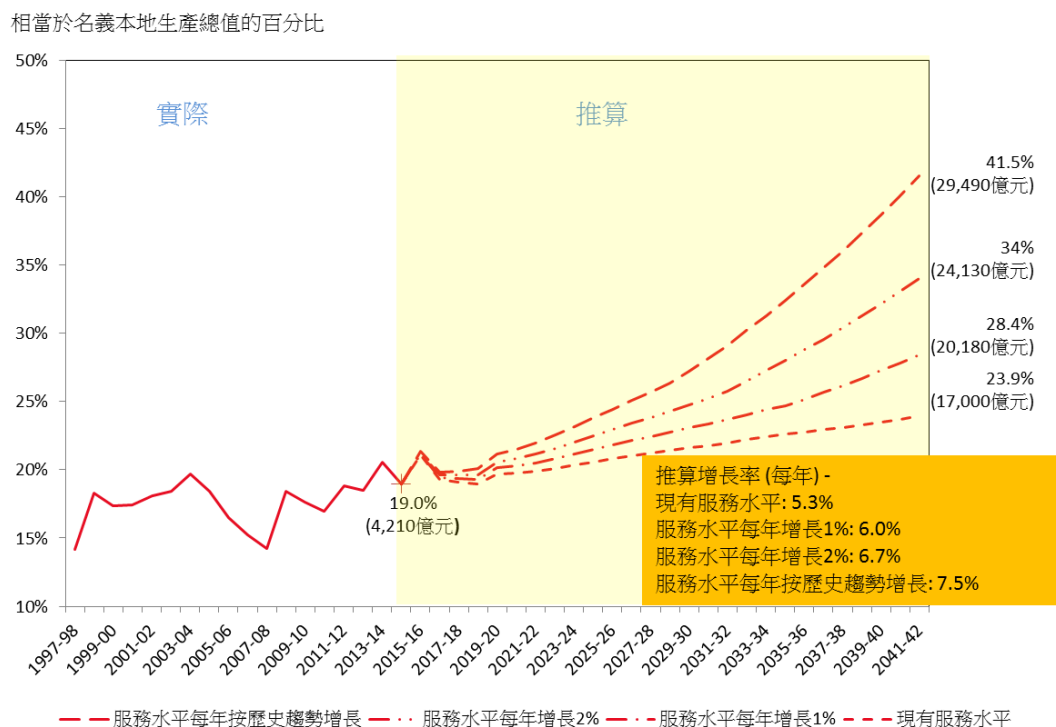
服務水平的增長	相當於名義 本地生產總值 的百分比	億元	每年整體增長*
	至 2041-42 年度		
每年增長 1%	28.4%	20,180	6.0%
每年增長 2%	34.0%	24,130	6.7%
每年按 歷史趨勢增長	41.5%	29,490	7.5%

\*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 <sup>2</sup>
現有服務水平	23.9%	22.7%	27.1%	29.3%

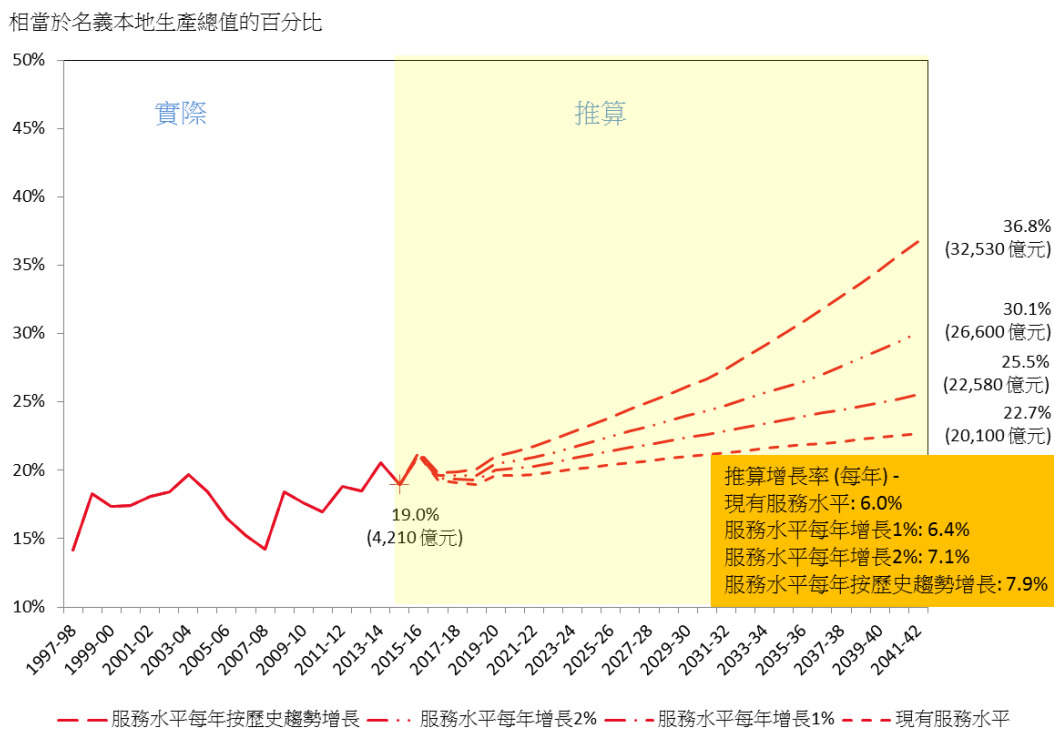
(b) 就服務水平增長的情況而言，預計二零四一／四二年度政府開支總額為：

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 <sup>2</sup>
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%

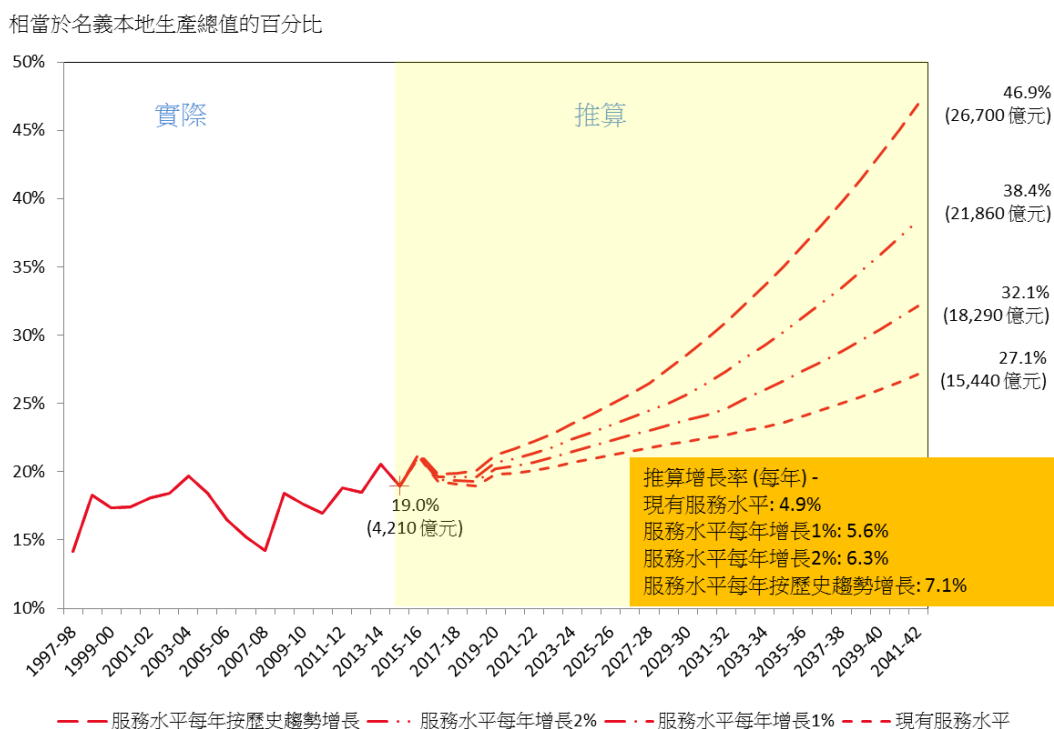
<sup>2</sup> 在推算衝擊情境下的開支時，工作小組參考了過往在經濟困難時曾採納的緊縮或控制開支措施。這些措施包括公務員凍薪或減薪、凍結社會保障金及控制開支增長。

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

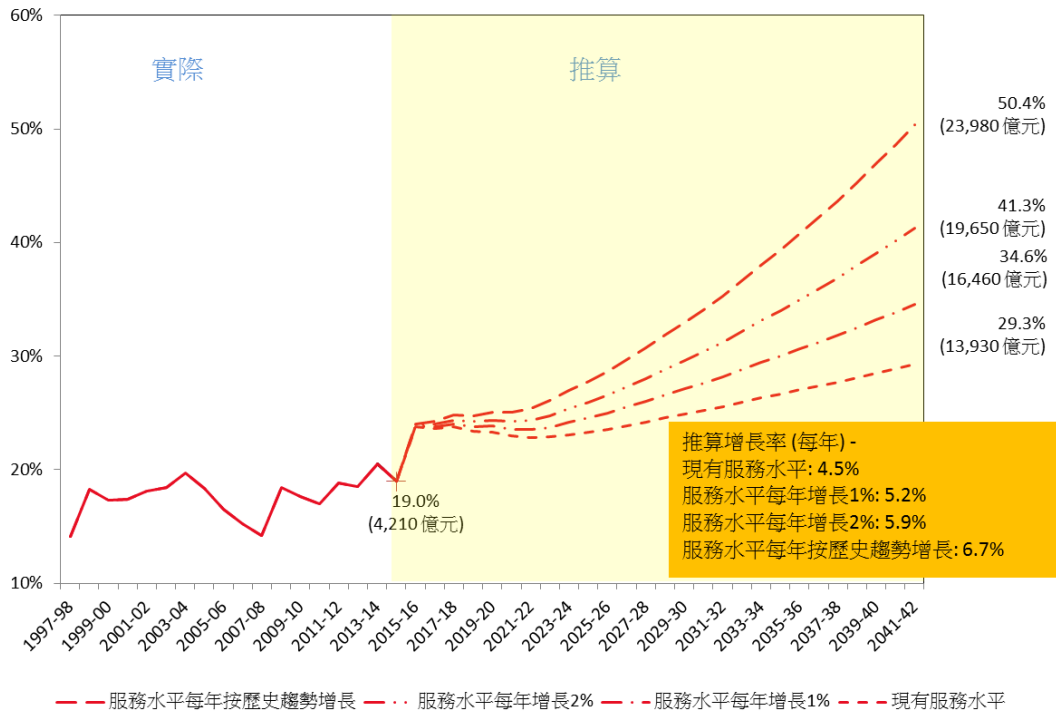


較低情境



# 衝擊情境

相當於名義本地生產總值的百分比





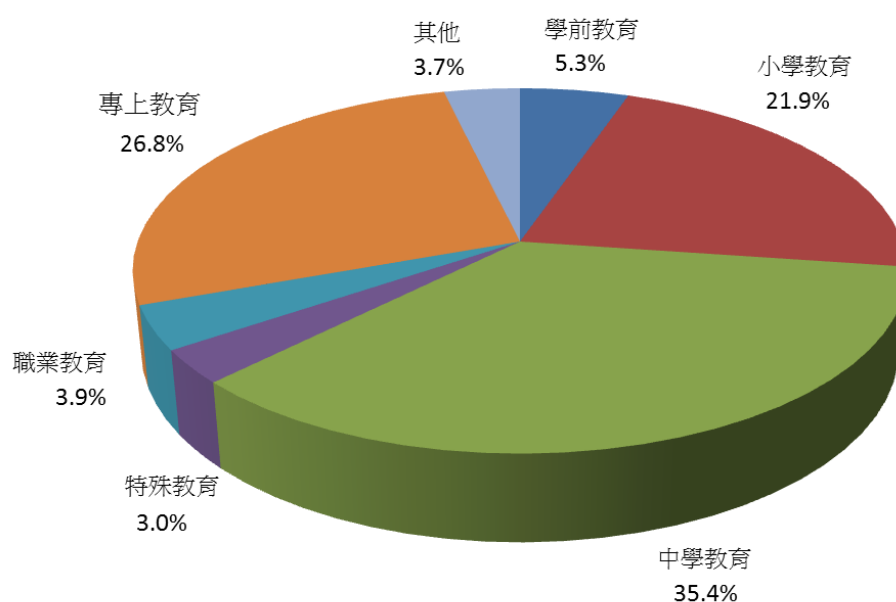
- 3.9 上述假設情況並未計及房屋委員會在二零一四年施政報告下，為履行增加資助公共房屋供應的承諾(每年約20 000個租住公屋(公屋)單位和8 000個居者有其屋(居屋)單位)而會面對的經費壓力。根據二零一三年施政報告中的承諾(包括以每年提供20 000個公屋單位和5 000居屋單位為目標)，而亦假設政府全數承擔房屋委員會由二零一九／二零年度起預計出現的經費短缺數額，則到了二零四一／四二年度，政府的累計潛在負債可能會再增加**1,300億元至4,900億元**。
- 3.10 除非另有註明，否則本章所載的推算數字都是基準情境的數字。至於與開支推算有關的各項假設、局限和考慮因素，詳情載於**附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

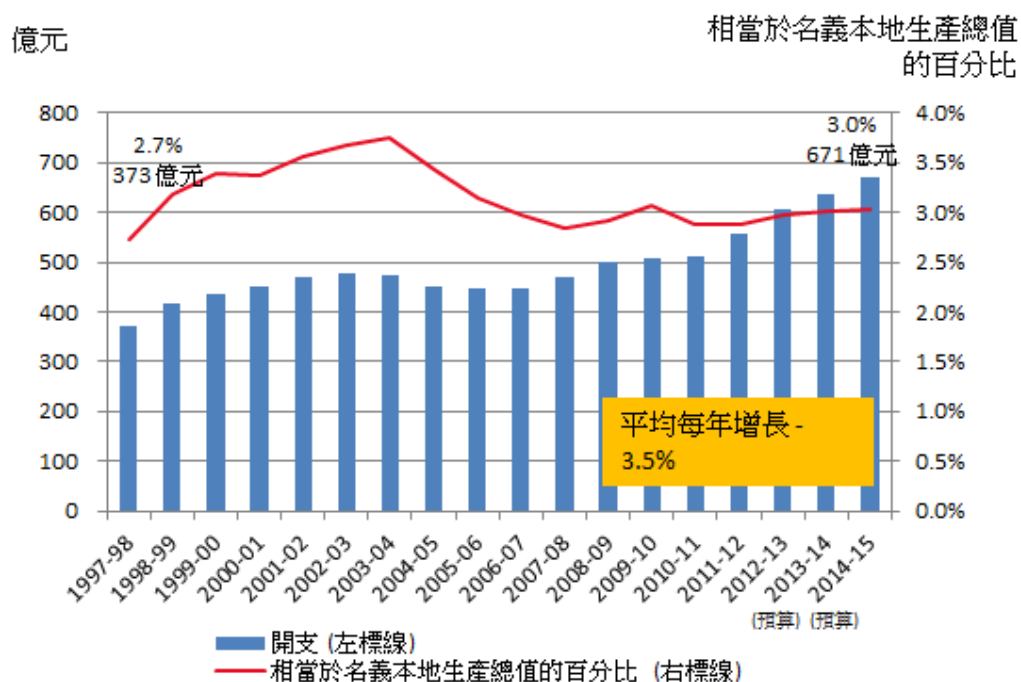


3.13 在教育經常開支當中，大約 96% 用於公營及津貼中小學的運作(包括發放教師薪金補助和其他津貼補助)、向教育機構發放資助，以及向學前至專上程度的學生發放津貼。學前、小學和中學教育界別的開支、資助或津貼的支出款額多寡，基本上取決於學校、開班、教師和學生的數目。職業教育和專上教育的開支佔教育經常開支總額 30.7%；這方面的開支額由供應帶動，取決於政府就這些教育界別提供多少學額而制定的政策。

- 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%。

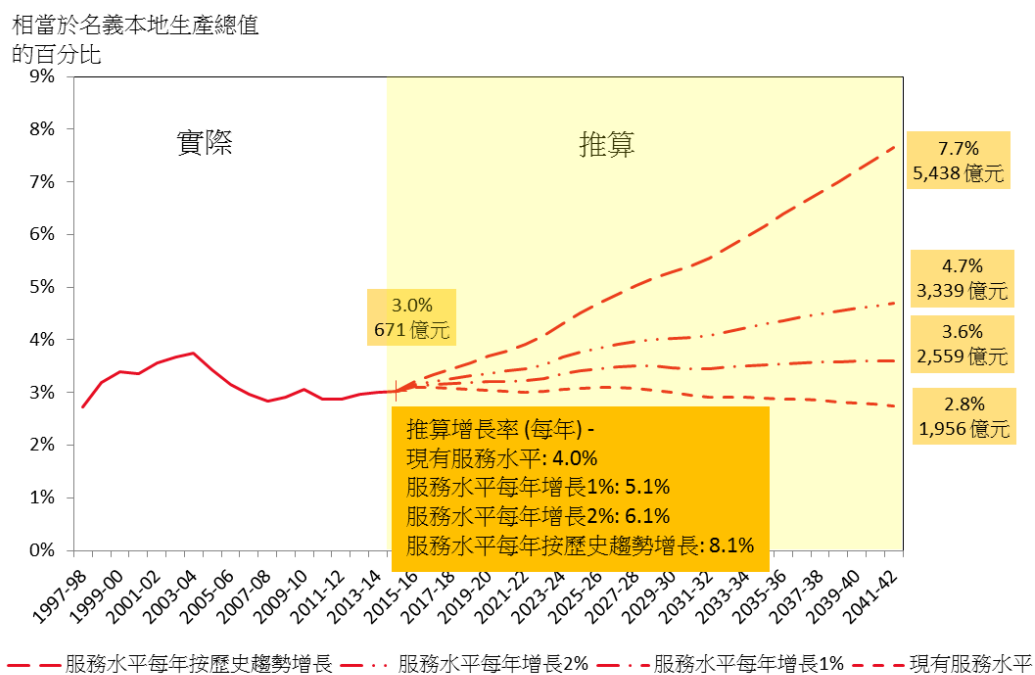
3.18 按附件 D 所詳載的假設，預測教育經常開支的變動情況如下：

(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

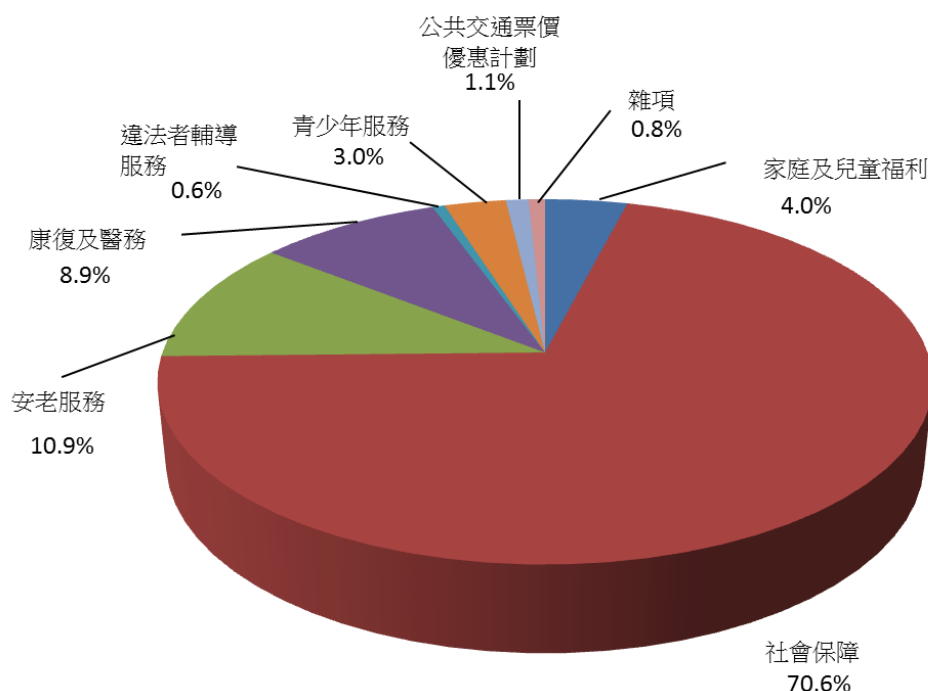


## (B) 社會福利

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 二零一四／一五年度の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，二零一四／一五年度の預算開支約為 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，二零一四／一五年度の預算開支約為 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；

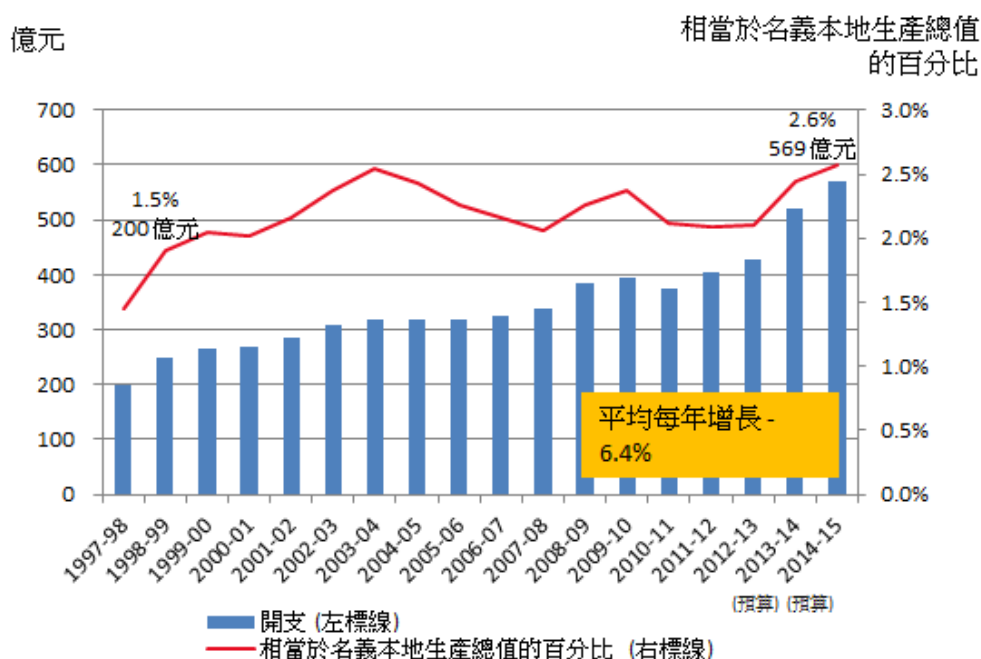


- (c) 由二零一二／一三年度起，把安老院舍和日間護理中心／單位的“照顧痴呆症患者補助金”的資助比率由 40% 提升至 100%，以便照顧有關長者。這方面的每年額外開支估計為 1.25 億元；
- (d) 推行涵蓋全港各區的離院長者綜合支援計劃，為需要他人照顧的離院長者及其照顧者提供綜合支援服務。這方面的每年開支估計約為 1.71 億元；以及
- (e) 由二零一一／一二年度起，向非嚴重程度殘疾、健康欠佳或年老的綜援受助人發放社區生活補助金 (5.9 億元)，支援他們在社區中生活；以及由二零一二／一三年度起，向使用非資助院舍住宿服務的 60 歲或以上綜援受助人提供院舍照顧補助金。這方面的每年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

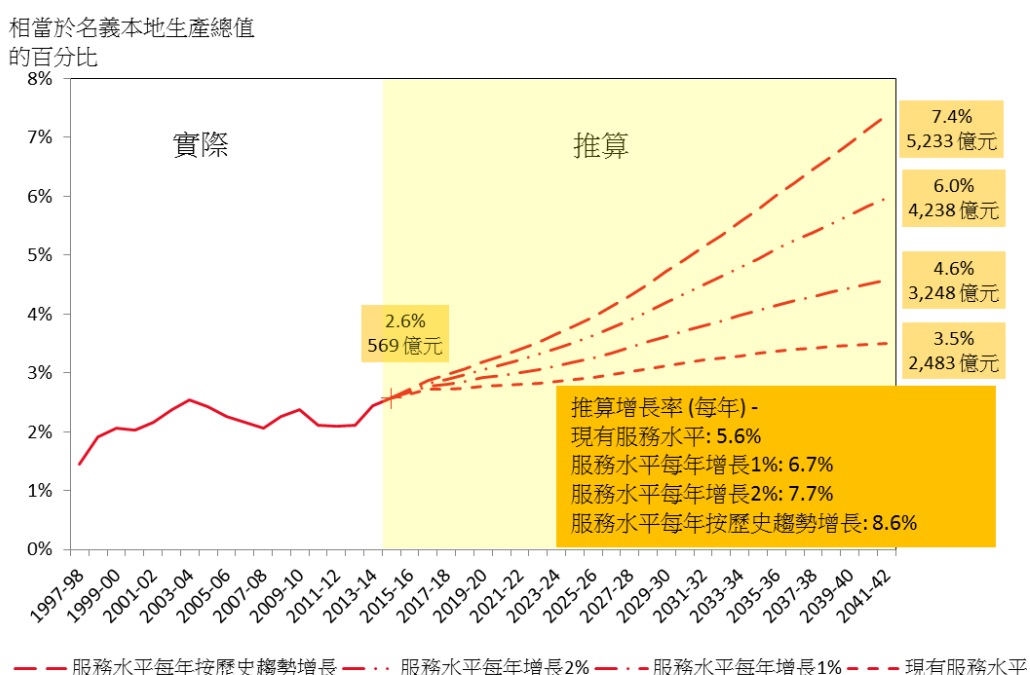
3.26 根據推算，本港 65 歲或以上長者人口會由二零一三年的 101.8 萬增加至二零四二年的 256 萬。由於有多種福利服務是以長者為對象，社會福利服務的規模和開支明顯會受到深遠影響。

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

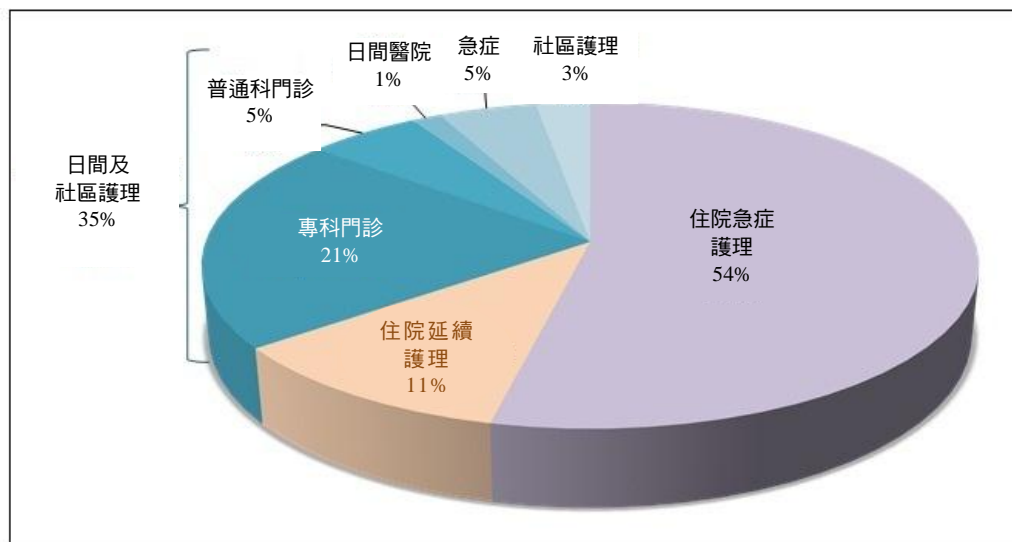
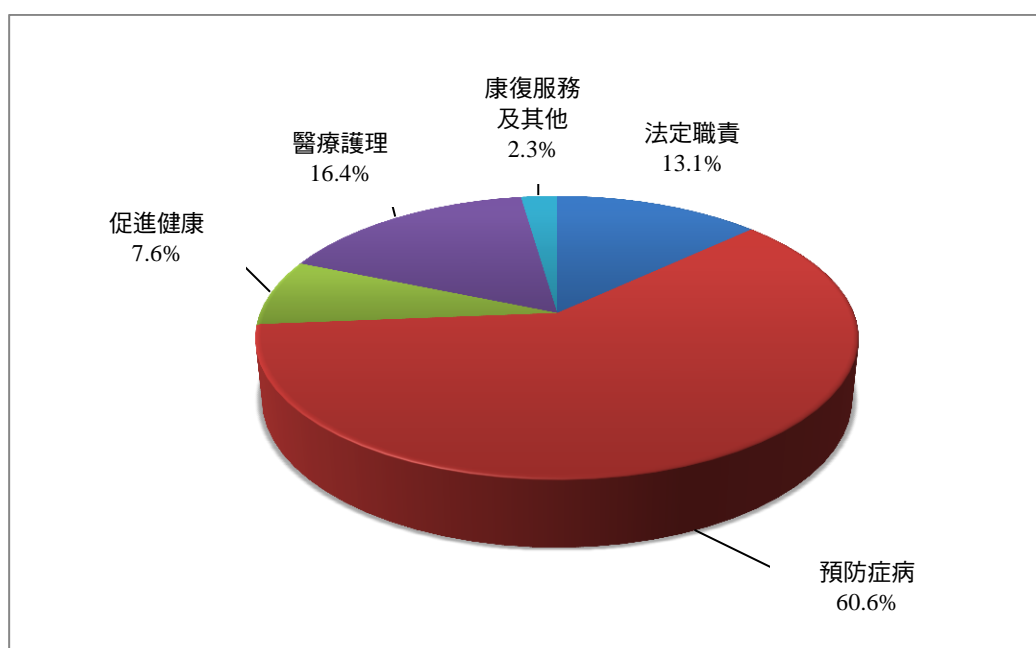


圖 3.12 — 二零一四／一五年度衛生署的計劃資源運用分布情況



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；

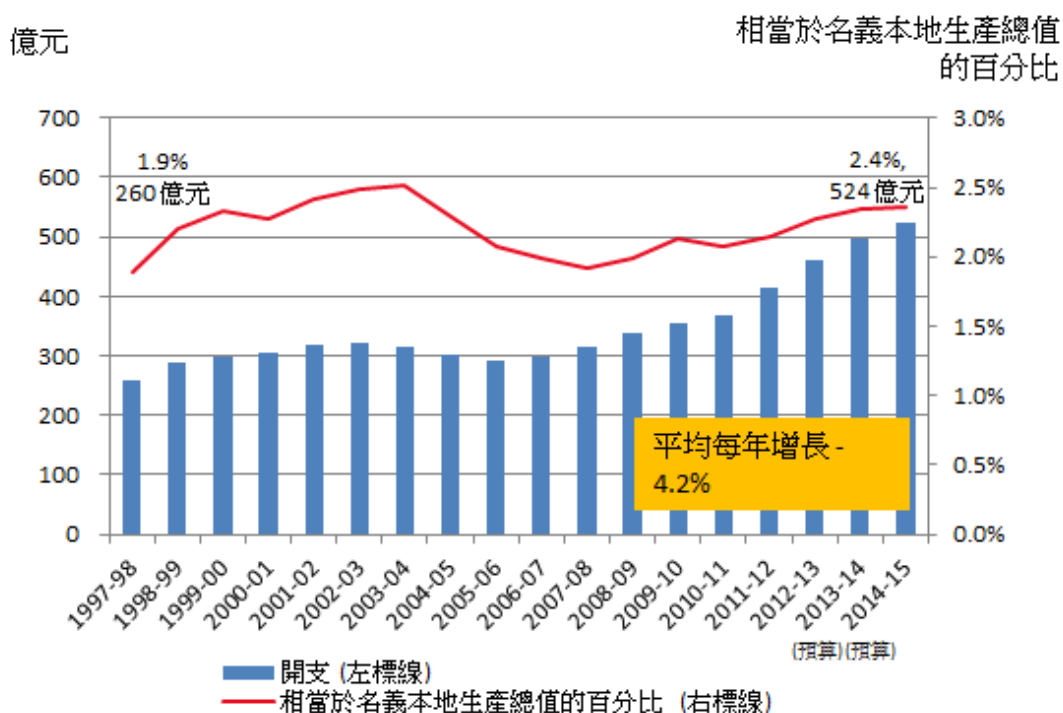
#### 衛生署

- (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

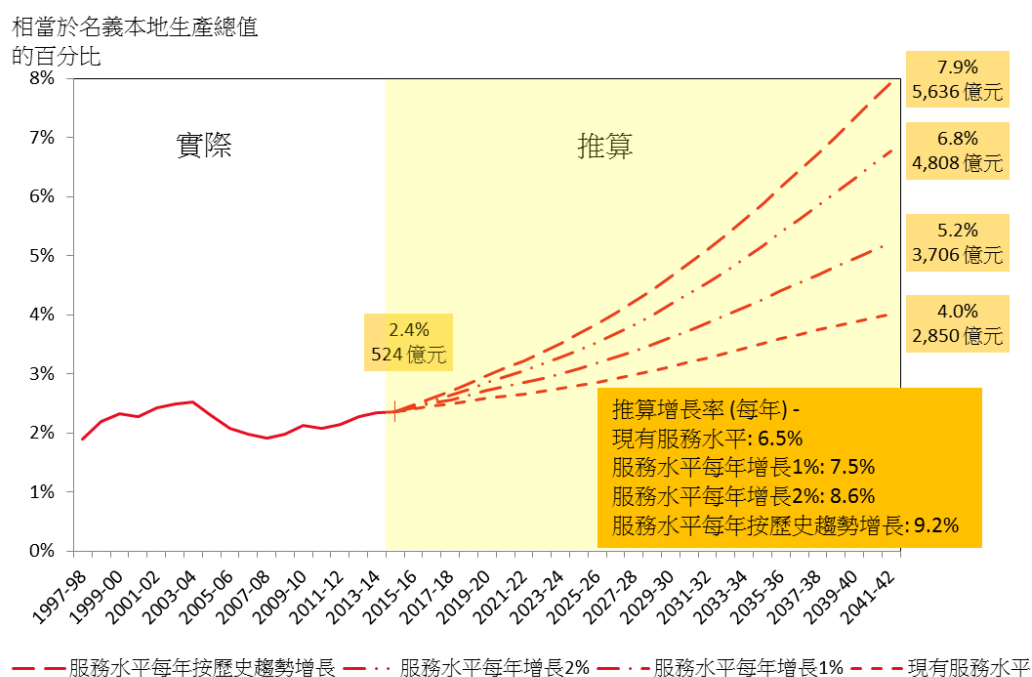


## 推算

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





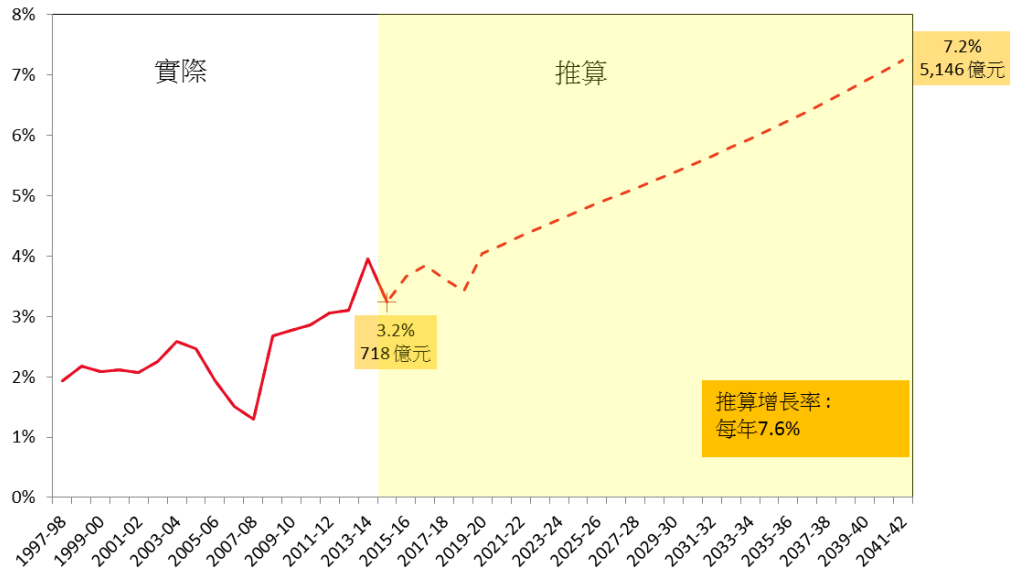
3.35 衛生經常開支預計有所增長，是因為整體人口和長者人口增長，加上假設的服務水平增長和價格上升所致。隨着全球醫護行業的醫學知識和技術水平不斷迅速提高，醫院管理局必須繼續把醫療服務的安全程度和質素維持在高水平，緊貼國際標準。醫院管理局要有額外資源，才能採用新技術(例如引進新藥物和醫療器材，以及就新技術提供員工培訓)並落實現代化(例如設施現代化和實施新的安全管制程序)，與時並進。在計算服務水平增長下的推算時，工作小組已計及因配合醫學進步所涉及的額外開支。服務水平增長趨勢因數由一九九七／九八年度起計為每年 1.06%；由二零零七／零八年度起計則為每年 2.63%。工作小組經周詳考慮後，同意把服務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

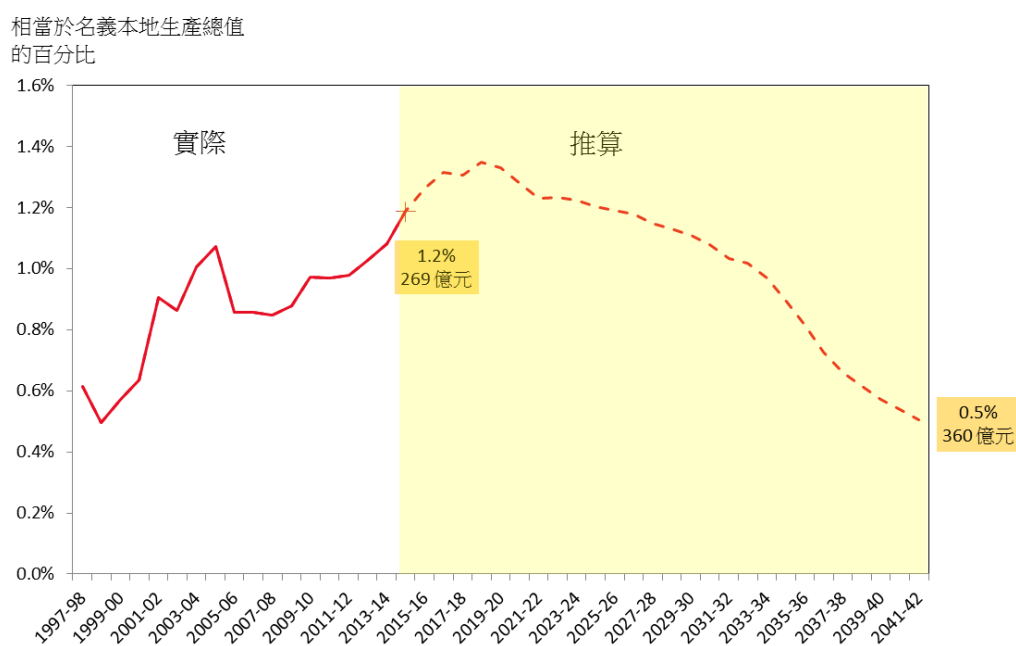


## (E) 公務員退休金和公務員公積金／強積金供款

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<sup>3</sup>、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。

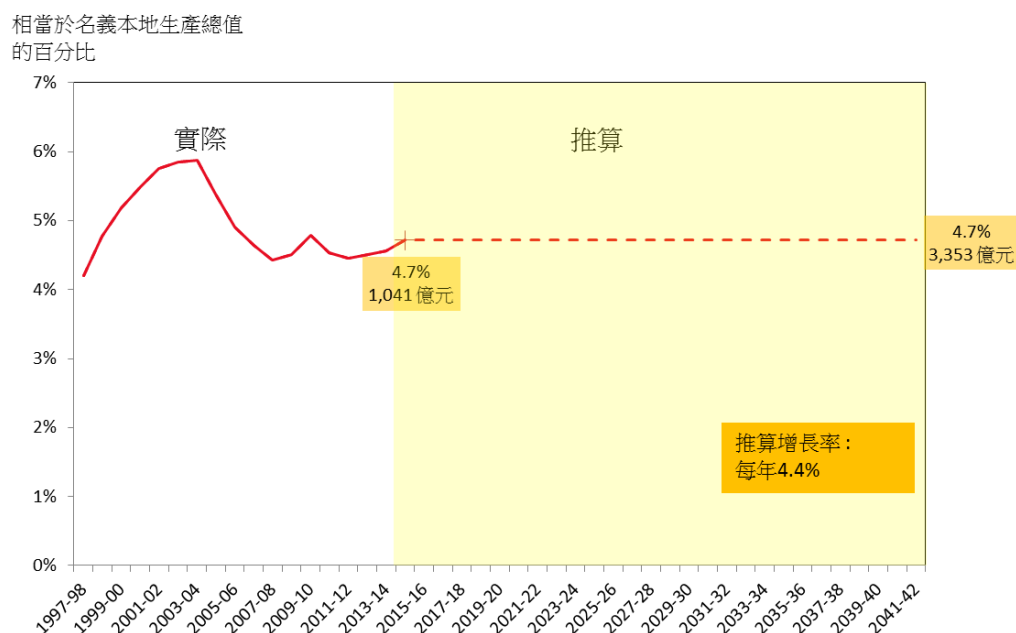
---

<sup>3</sup> 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：

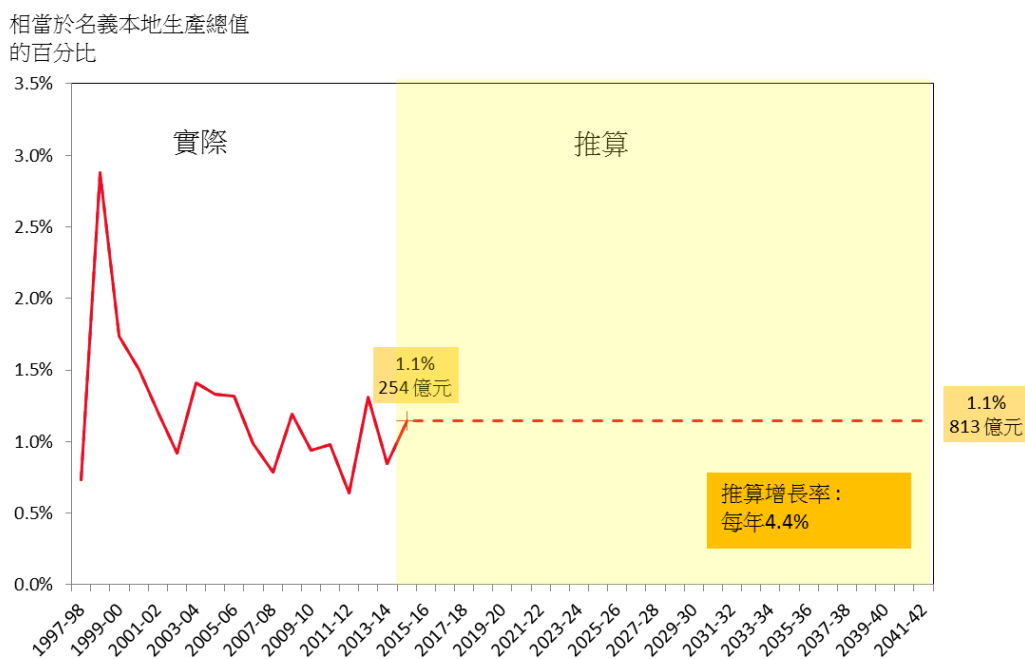
- (a) 以名義本地生產總值的百分比計算，其他經常開支預計會由二零一四／一五年度至二零四一／四二年度維持在 4.7%；以金額計算，則由 1,041 億元增加至 3,353 億元，即每年增長 4.4% (圖 3.17)。

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。

