

第五章 — 財政可持續性

概覽

- 5.1 本章綜合分析第三及第四章所載的各項收支推算數字，並展望政府遠至二零四一／四二年度的整體財政狀況。
- 5.2 推算結果顯示，在基準情境的現有服務水平情況下，假設只有人口變化及價格變動，從二零二九／三零年度起政府會持續入不敷支，收入不足以應付開支，結構性赤字便會出現。

圖 5.1 — 在基準情境的現有服務水平情況下的收支推算



- 5.3 在基準情境的服務水平增長情況下，假設教育、社會福利和衛生方面的服務增長為每年 1%、2% 或按歷史趨勢，而基本工程及其他開支項目佔本地生產總值的比重維持不變，結構性赤字將會提早於二零二一／二二至二零二四／二五年度出現。

圖 5.2 — 在基準情境的服務水平增長情況下的收支推算

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



- 5.4 值得注意的是，結構性赤字有別於周期性赤字，不受商業周期影響(即並非由經濟周期的變動引致)，究其成因，是政府收支失衡的根本問題。
- 5.5 結構性赤字一旦出現，政府便須運用財政儲備，以應付開支。在這情況下，財政儲備結餘下降，令投資收入隨之減少，財赤問題便會愈加嚴重。
- 5.6 除非有適時的措施以糾正結構性赤字問題，財政儲備將於結構性赤字出現後，在十多年內便會耗盡。具體而言，在現有服務水平情況下，財政儲備將在十二年內耗盡，而在服務水平增長情況下，將在七至十年內耗盡。
- 5.7 根據不同的宏觀經濟假設(即第二章所界定的較高情境、較低情境和衝擊情境)進行的敏感度分析，結果大同小異：不出十年或二十年內，結構性赤字料會出現。
- 5.8 推算數字還未計及房屋委員會所需的潛在財政支援。假如須由政府注資補足房屋委員會的預計 4,900 億元經費不足額，在現有服務水平情況下，結構性赤字及財政儲備耗盡的時間或會提早三年出現。

財政前景

5.9 根據基準情境的宏觀經濟假設，即使在現有服務水平情況下，結構性赤字的問題也會在二零二九／三零年度出現(圖 5.1)。結構性赤字隨後會續見增加。

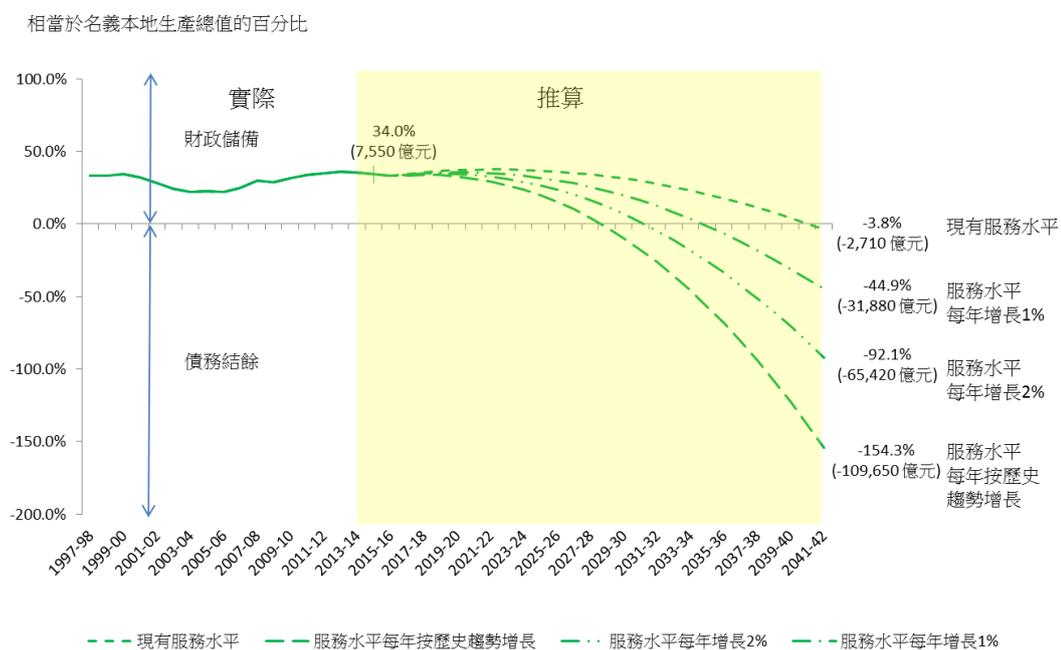
基準情境	結構性赤字出現的預計時間	財政儲備耗盡的預計時間	二零四一／四二年度的財政赤字	
			相當於名義本地生產總值的百分比	億元
現有服務水平情況	二零二九／三零年度	二零四一／四二年度	4.1%	2,930

5.10 在結構性赤字的問題出現之前，財政儲備結餘預計將由二零一四／一五年度的 7,550 億元(相當於名義本地生產總值的 34.0%)，增至二零二八／二九年度的 13,980 億元(相當於名義本地生產總值的 32.8%)。此後，財政儲備結餘在二零四一／四二年度將會耗盡，負債水平將會達到 2,710 億元(相當於名義本地生產總值的 3.8%)(圖 5.3)。

5.11 在服務水平增長情況下，結構性赤字的問題會在不出十年或二十年內出現，詳情如下：

基準情境	結構性赤字出現的預計時間	財政儲備耗盡的預計時間	二零四一／四二年度 的財政赤字	
			相當於 名義本地生產 總值的百分比	億元
服務水平 增長情況 每年增長 1%	二零二四／ 二五年度	二零三四／ 三五年度	8.6%	6,110
每年增長 2%	二零二二／ 二三年度	二零三一／ 三二年度	14.2%	10,060
每年按 歷史趨勢 增長	二零二一／ 二二年度	二零二八／ 二九年度	21.7%	15,420

圖 5.3 — 根據基準經濟情境推算的財政儲備／債務結餘



敏感度分析

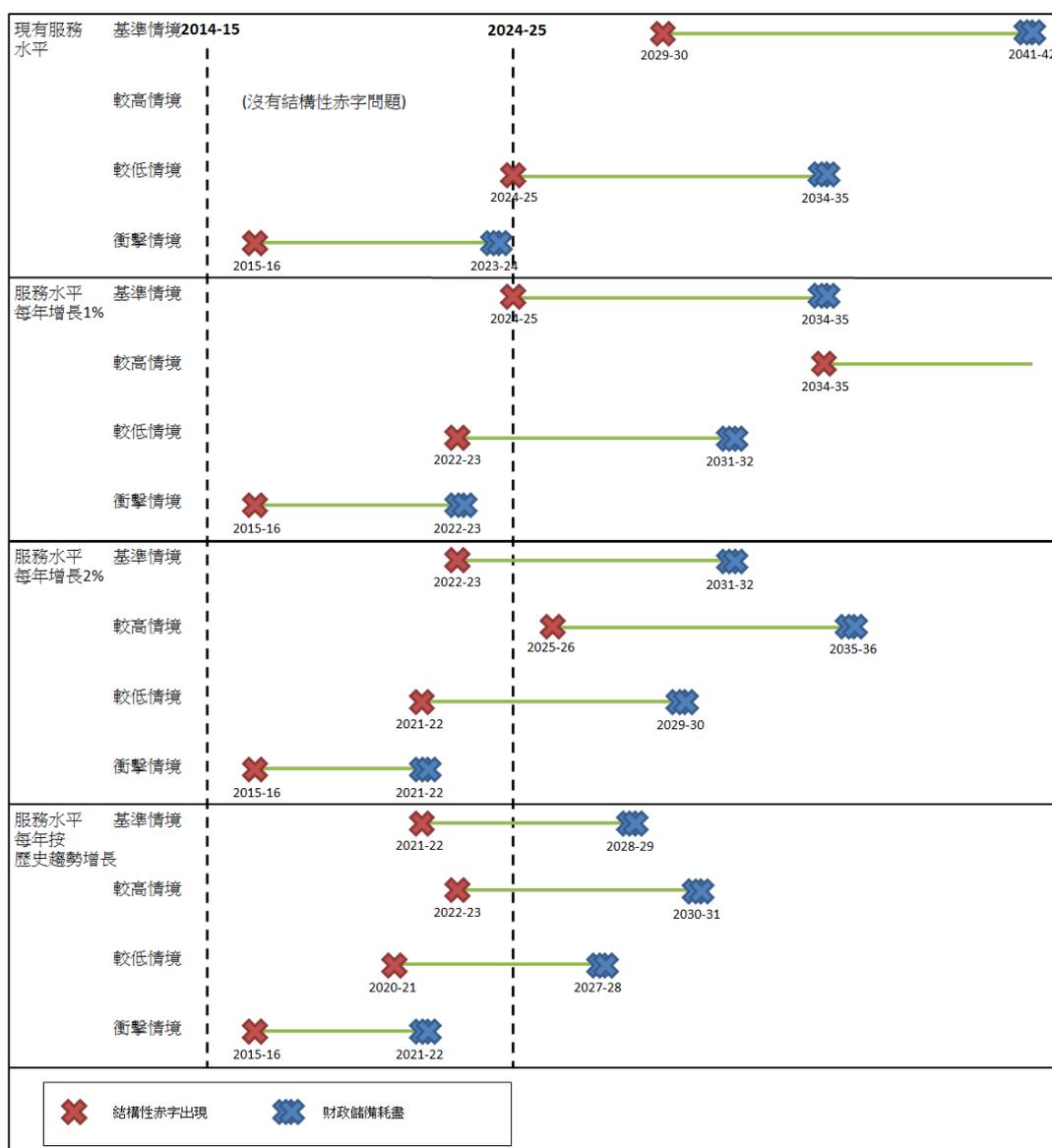
5.12 工作小組檢視了根據第二章所界定有關經濟增長的較高情境、較低情境和衝擊情境作出的收支推算敏感度分析，詳情如下：

- (a) **較高情境** — 經濟增長愈快，收入愈多；同時，通脹率愈高，開支(按名義價值計算)也愈多。經濟增長加快，也會推高各類假設與本地生產總值同步增加的開支。
- (b) **較低情境** — 與較高情境剛好相反，經濟增長愈慢，收入愈少；通脹率愈低，則開支(按名義價值計算)的增長也愈少。經濟增長放緩，也會降低各類假設與本地生產總值同步增加的開支的增幅。
- (c) **衝擊情境** — 假設二零一五年經濟嚴重逆轉¹，經濟增長和價格因素會受到影響，五年後始回復正常趨勢。在衝擊情境下，政府開支因缺乏彈性而無法同步削減。就這項情境作出的開支推算假設，政府會推行一些緊縮措施，而公務員薪酬也會在二零一六／一七年凍結，並在二零一七／一八及二零一八／一九年度每年下調 3%。另又假設大部分經常開支將會凍結，直至經濟重回逆轉前的水平。另一方面，由於政府收入並不穩定，經濟逆轉會即時影響有關收入的推算。雖然政府在經濟逆轉時通常會推行反周期措施，但衝擊情境並沒有這樣的假設。

¹ 衝擊情境基本上屬假設性，純粹為這次財政推算工作的敏感度測試而設，並不代表政府對二零一五起本港經濟的看法。請參閱第 2.16(c) 段。

5.13 敏感度分析的結果顯示，除了在較高經濟增長情境下的現有服務水平情況外，預計開支增長將會超越收入增長，儘管幅度各異。出現結構性赤字是遲早問題。若教育、社會福利和衛生方面的開支按服務水平增長情況下的假設優化，不出十年或二十年內，問題便會出現，而本港的儲備會在其後十年內耗盡(圖 5.4)。敏感度分析的結果詳見附件 F。

圖 5.4 — 結構性赤字出現和財政儲備耗盡的預計時間



5.14 值得注意的是，衝擊情境顯示，由於政府開支大部份缺乏彈性，加上政府收入波動不定，若經濟受到重大衝擊，可即時導致本港出現結構性赤字。

- 5.15 工作小組已盡量避免高估開支預測。上文所述情況並未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。房屋委員會即使只履行二零一三年的承諾，每年平均提供 20 000 個公屋單位和 5 000 個居屋單位，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%)。上述金額尚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。雖然房屋委員會須確保從轄下屋邨所得的收入足以應付該等屋邨的經常開支，但在有需要的情況下，政府須資助公營房屋建屋計劃。假設房屋委員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，結構性赤字及財政儲備耗盡的時間或會提早三年出現。
- 5.16 長期推算並非按年預測，必然存有局限，但工作小組會盡量把分析數據公開，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。

總結

- 5.17 香港現時財政穩健，但並非持久不變，轉變會來得遠比預期為早。步入成熟經濟體及人口老化兩者結合的影響，意味著即使在**現有服務水平**情況下，在十五年後，政府將會面對**結構性赤字**問題。若政府開支繼續按過往的模式增加（一如在**服務水平增長**情況所示），不出十年，**結構性赤字**便可能會出現。
- 5.18 **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，於十年或二十年內出現。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。我們應向市民充分闡釋預計的財政前景。
- 5.19 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%。
- 5.20 《基本法》第一百零七條規定，政府的財政預算須量入為出，避免赤字，並與本地生產總值的增長相適應。工作小組認為有需要加強財政紀律，以盡量減低出現**結構性赤字**的風險。
- 5.21 為免香港成為負債累累的經濟體，也為了確保公共財政維持穩健，我們應防患於未然，及早採取行動，以應付預計的**結構性赤字**問題。工作小組已就可行的財政措施擬備建議，詳見第七章。