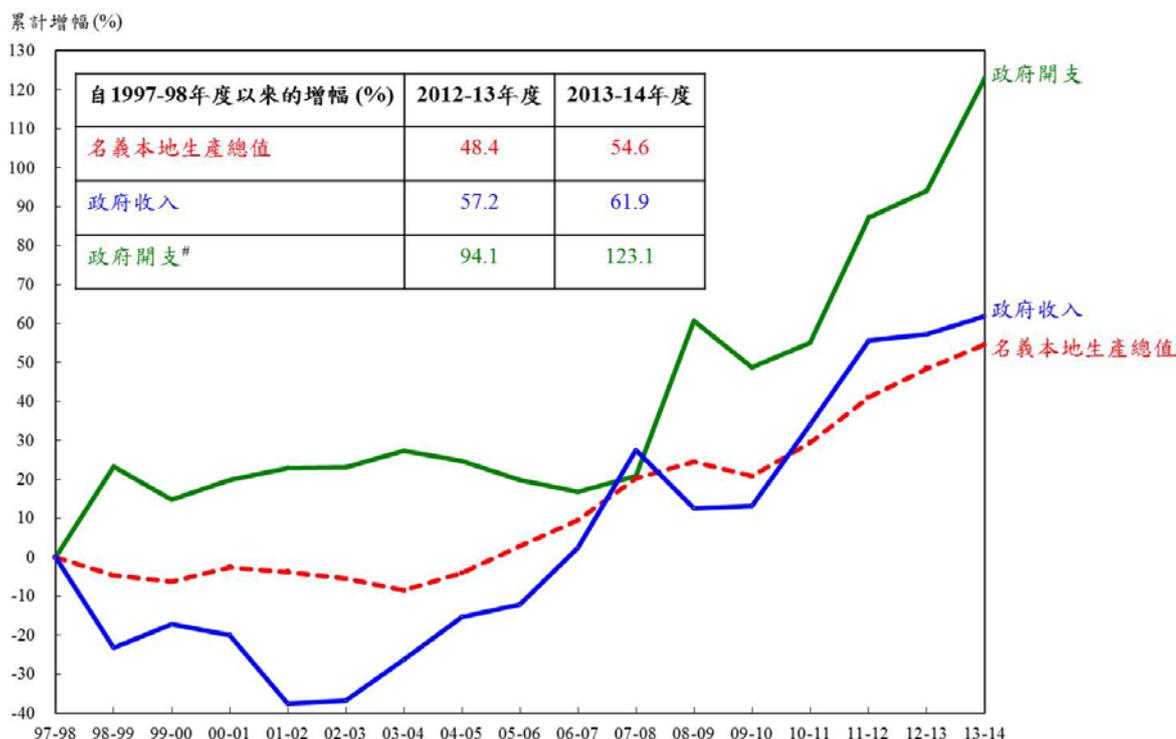


## 第三章 一勇往直前

### 二零一四年長遠財政可持續性評估

- 3.1 工作小組在二零一四年三月發表報告，迄今已九個月。工作小組現透過發表這份第二階段報告，藉以：
- (a) 反映政府在二零一三／一四年度的實際財政情況(相對於估計情況)，並重申長遠財政可持續性評估的主要結果；及
  - (b) 檢視政府為防止出現結構性赤字而採取的各項措施。
- 3.2 政府在二零一三／一四年度錄得 218 億元財政盈餘，財政狀況依然穩健。
- 3.3 《基本法》第一百零七條訂明，香港的“財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。”在一九九七／九八年度至二零一三／一四年度期間，政府開支的累計增幅為 123%，遠高於同期的本地生產總值增幅(55%)和政府收入增幅(62%)。

圖 3.1 — 自一九九七／九八年度以來的增長

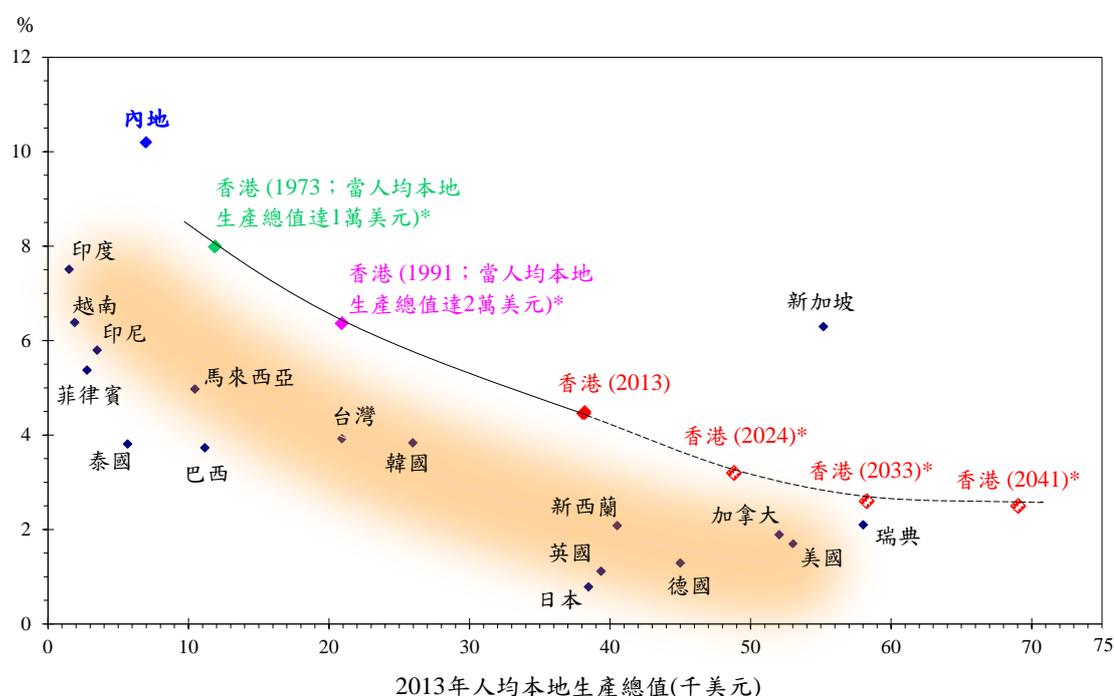


# 政府開支包括償還債券和票據的款項。

- 3.4 香港人口日趨老化，而其老化速度較很多其他經濟體為快。二零一四年，65 歲或以上年齡組別佔總人口的比例為 15%，但到了二零四一年，將會上升至 30%。醫療衛生服務和安老服務的開支在政府開支和本地生產總值中所佔的比重都會增加。
- 3.5 假設在二零一三／一四年度至二零四一／四二年度有關服務只按人口變化和價格變動調整而服務水平不進一步提升(即在現有服務水平情況下)，工作小組推算政府開支將按每年 5.3% 的趨勢增長上升。假如因服務水平提升，而准許相關開支按年上升 1%、2% 或 3%，則政府開支的趨勢增長分別為每年 6.0%、6.7% 或 7.5%。

3.6 然而，香港作為成熟經濟體，即使假設勞動生產力會繼續保持於過往甚具競爭力的水平，經濟增長潛力也會因勞動人口萎縮而受到限制。工作小組推算，本地生產總值長期趨勢增長率為每年 2.8%（以實質價值計算）或 4.4%（以名義價值計算）。相比之下，在二零零四至二零一三年的十年期間，英國、美國和新加坡等成熟經濟體的趨勢增長率（以實質價值計算）分別為 1.1%、1.7% 和 6.3%。政府收入的長期趨勢增長率預計為每年 4.5%（以名義價值計算）。

圖 3.2 — 過去十年實質本地生產總值的趨勢增長  
(二零零四至二零一三年，除另有說明外)



\* 這些數據點顯示的人均本地生產總值數字，是以二零一三年的固定幣值計算，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。二零一四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。

3.7 綜合審視長遠開支和收入推算數字，可見在大多數假設情境中，結構性赤字會在十年內浮現。政府須及早採取果斷行動，未雨綢繆，應對未來的財政挑戰。

3.8 工作小組曾建議政府採取一系列措施，以加強財政紀律並紓緩財政壓力可能對社會造成的損害。建議措施重點如下：

- (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。

## 政府回應

3.9 工作小組注意到，上述建議當中有多項已獲財政司司長接納。財政司司長除了考慮制訂新政策以提升勞工參與率和刺激經濟增長外，還推出了一系列措施，控制政府開支增長。控制措施包括：

- (a) 保持總體政府開支的增長，不超越中期預測的名義本地生產總值增長率；
- (b) 就政府的營運開支，展開為期三年的 0-1-1 減省開支計劃(累積計算，二零一五／一六年度減省 0%、二零一六／一七年度減省 1%、二零一七／一八年度減省 2%)；
- (c) 在未來兩三個財政年度，推行重整服務工序和重訂緩急優次的計劃，促請各部門擱置不合時宜的服務，並且重整工作程序，減省經常開支。節省所得的資源會用以提供更切合需要的新服務；
- (d) 作出規定，凡預計每年涉及開支超過 5 億元的主要新政策，均須進行財政影響評估；
- (e) 揀選個別政策範疇進行基本開支檢討，精簡程序或合併可能重疊的服務，務求達到事半功倍的效果；
- (f) 對於條件合適的資助機構，考慮推行跨年撥款的安排，以減省行政工作；
- (g) 精簡投標規定，並減省評分制度的非必要評審準則，藉以提升採購效率；及
- (h) 就開發土地、完善醫療衛生及長者設施、改善環境等關鍵範疇的基本工程，擬訂十年推算。

3.10 財政司司長也承諾探討擴闊收入基礎的方法。為免過分倚賴直接稅收，政府已更為着重間接稅收和其他非稅項收入，日後也會繼續如此。政府會定期檢討間接稅項目，尤其是多年沒有調整的間接稅項。

- 3.11 財政司司長日後考慮擴闊稅收基礎的各個方案時，會顧及有關方案能否有效擴闊收入基礎、是否公平、是否符合“能者多付”原則，以及是否配合香港的低稅率和簡單稅制。
- 3.12 為了保障收入，財政司司長已承諾厲行稅務執法，同時會按“用者自付”原則，繼續檢討各項收費。截至二零一四年年底，當局已檢討逾 1 300 項收費。目前，另有 1 000 項收費正在檢討中。這次最新近的全面檢討可為政府額外帶來每年約 1 億元淨額收入。
- 3.13 財政司司長亦委託工作小組探討在香港設立儲蓄計劃（「未來基金」）的可行方案，並且提出建議。工作小組的研究結果和建議，詳載於第一章。
- 3.14 根據二零一四年十二月十六日公布的《長遠房屋策略》，未來十年的公營房屋供應目標為 290 000 個單位。為確保房屋委員會有足夠的財政能力達成這個目標，財政司司長在二零一四年十二月十八日宣布把二零一四年政府財政儲備的投資收益（約 270 億元）指定作為成立“房屋儲備金”。房屋儲備金及其投資回報將用以支持公營房屋發展計劃及相關的基建配套。
- 3.15 工作小組在此重申在二零一四年三月報告中已提出的警告：即使按照政府在二零一三年所作平均每年提供 20 000 個租住公屋（公屋）單位和 5 000 居者有其屋單位的承諾，房屋委員會預計由二零一九／二零年度開始將出現經費短缺情況，而到二零四一／四二年度將累計短缺 4,900 億元（假設公屋租金可以每兩年上調 5%）或 1,300 億元（假設公屋租金可以每兩年上調 10%）。政府最新宣布在十年內提供 290 000 個單位的目標，會進一步加重其財政壓力。
- 3.16 公營房屋發展計劃涉及龐大財政承擔，實有需要及早綢繆。財政司司長打算在政府財政仍然穩健時，分期為房屋儲備金作撥備，以減低財政波動。待房屋委員會準備就緒，並就注資的確實金額和時間表與政府達成共識後，政府會向立法會財務委員會正式申請撥款。

## 齊心協力 面對挑戰

- 3.17 人口老化加上預期經濟增長放緩，將為香港帶來非常嚴峻的長遠財政挑戰。政府須與市民齊心協力，推動改革，迎接挑戰。
- 3.18 為了以較“簡明”的方式向大眾傳達工作小組二零一四年三月報告的主要研究結果和建議，工作小組也敲定了四套短片和一個互動遊戲，上載財經事務及庫務局庫務科網站(<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/>)，歡迎公眾上網觀看體驗。
- 3.19 政府和社會各界務必同心協力，嚴守財政紀律，按照《基本法》第一百零七條的規定，確保“財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應”。工作小組深信，只要能果斷而迅速採取行動，以應付財政可持續性的問題，必能延緩或甚至避免結構性赤字的出現。

