

## 引言

1. 長遠財政計劃工作小組根據二零一一年人口普查的人口推算，以及經濟增長、政府收入和開支各方面的趨勢預測，在二零一四年三月提交了香港公共財政持續性的評估，並闡述香港公共財政將面對的中長期挑戰。
2. 本港將面對的結構性赤字問題，來勢之兇、影響之大，將遠超乎一般預期。香港 65 歲或以上長者人口會在 15 年內倍增，並將由二零一四年佔香港人口的 15% 增加至二零四一年的 30% 左右。醫療衛生和安老服務的開支佔政府開支和本地生產總值的比重將大幅增加。另一方面，勞動人口料會在約四年期間逐步減少，如不及時妥善處理，便會拖慢經濟增長，連帶政府收入亦都會受到拖累。
3. 香港已躋身成熟的經濟體之列，在上世紀七十至八十年代經濟騰飛，實質本地生產總值每年增長約 8% 至 9% 的增長勢頭已不復見。一九九七至二零一四年期間，實質本地生產總值的趨勢增長僅為每年 3.3%。

## 工作小組的推算

4. 工作小組經研究人口結構的轉變、香港經濟發展階段、政府開支(尤其是教育、社會福利及衛生開支)的性質等因素後，推算由二零一四／一五年度至二零四一／四二年度：
  - (a) 實質本地生產總值的趨勢增長約為每年 2.8%，名義本地生產總值的趨勢增長則為每年 4.4%。
  - (b) 政府收入每年增長為 4.5%(以名義價值計)。這項預測是基於相當大膽的假設，即儘管勞動人口在推算期內有所減少，勞動生產力仍會強勁如昔。

- (c) 在現有服務水平的情況下(即假設在二零一四／一五年度至二零四一至四二年度政策不變，服務也不予提升)，政府開支預計趨勢增長為每年 5.3%。假設服務水平每年增長 1%、2%或 3%(即按歷史趨勢增長)，政府開支的趨勢增長將分別為每年 6.0%、6.7%或 7.5%。
5. 根據上述推算，政府開支的趨勢增長勢必超逾本地生產總值及政府收入的預計增幅，不難預料，香港財政會而出現可持續性的問題。工作小組的推算結果顯示，在大多數假設情況下，結構性赤字將在十年內浮現。
  6. 工作小組已盡量避免高估政府的開支預測，或低估香港的經濟增長及收入的增長潛力。有關推算尚未計及新訂定或建議中的措施(例如提供免費幼稚園教育)的財政影響。
  7. 工作小組建議政府及早採取果斷行動，包括促進經濟發展、控制政府開支增長、穩定及擴闊收入基礎、善用財政儲備、設立儲蓄計劃等，以應付財政挑戰。

## 工作小組—第二階段工作

8. 因應工作小組的研究結果，財政司司長指示政府各部門全面開展多項措施，以控制政府開支增長，並檢視優化及擴闊收入基礎的可行性。
9. 財政司司長於二零一四年七月四日延長工作小組的任期。工作小組第二階段的職權範圍及成員名單載於附件 A。財政司司長委託工作小組的首要任務，是“**就香港設立儲蓄計劃(即「未來基金」)作進一步深入研究，並就計劃提出可行的方案**”。正如工作小組在上一份報告中闡釋，公共財政將面臨嚴峻挑戰，我們必須多管齊下，以盡量減輕將來的財政壓力。設立「未來基金」，對香港市民而言，是嶄新的構思，備受廣泛關注。然而單靠設立儲蓄計劃，不能繁榮致富，亦絕不足以解決結構性赤字問題。香港必須發掘新的發展機遇，並在政策上作出配合。成立儲蓄計劃的建議，亦絕非將資源凍結，備而不用藉口。

10. 工作小組相信，儘管儲蓄並非主要的財政工具，但周全的儲蓄計劃仍是有效的措施，可以為我們的財政儲備取得合適的回報，並緩減因可能在不久的將來產生的結構性赤字對經濟所造成的負面影響。儲蓄計劃旨在加強財政紀律，以保障香港的長遠利益，使之不會因應付短期的迫切需要而受損。顧名思義，「未來基金」是為未來而設。第一章載述工作小組對「未來基金」在香港如何運作的意見。
11. 此外，財政司司長邀請工作小組“**就如何加強政府資產管理提供意見**”。工作小組已檢視政府的財務資產和固定資產，並提出了可如何提高政府資產收益的建議。第二章列述工作小組的研究結果。
12. 最後，財政司司長委託工作小組“**就如何持續及有效地向市民闡釋工作小組的主要研究結果和建議提供意見**”。要令社會大眾明白香港將面臨的財政挑戰是何等嚴峻，殊非易事。第三章扼述自二零一四年三月工作小組報告發表後，政府所採取的財政措施和跟進工作。工作小組也敲定了四套資訊短片和一套網上互動遊戲，讓社會大眾更容易和更深入地理解香港所面對的財政可持續性問題。一如第三章所述，市民如要觀看短片或參加遊戲，可瀏覽財經事務及庫務局庫務科網頁（網址：<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/>）。

## 財政可持續性

13. 在二零一三年六月至二零一四年十二月期間，工作小組的非官方專家和官方委員不辭勞苦，除了為香港長遠財政可持續性進行專業評估和分析外，還擬定了成立「未來基金」的切實可行方案，並就加強政府的財務資產和固定資產的管理事宜，向政府提交建議。工作小組的使命，隨着發表這份第二階段報告而完滿結束。

14. 工作小組在二零一四年三月發表第一份報告後，至再發表這份第二階段報告其間，香港的經濟和政府預計的財政狀況都各有變化。儘管如此，工作小組深信，上文第 4 和第 5 段所綜述的長遠公共財政推算、分析和結果依然適用。香港將遇到的種種財政挑戰確實存在，且情況嚴峻，財政可持續性問題仍需關注。依賴政府提供服務和資助的所有界別，全部都會受到影響。
  
15. 工作小組全體成員在此重申以下重要訊息——香港的經濟必須尋找新的發展領域；政府必須控制開支增長，務使其增長步伐與本地生產總值的增長相適應；政府收入亦應整合和改革，以擴闊稅收基礎；及早儲蓄以獲取更佳回報，更是刻不容緩。總的來說，我們必須及早行動，防患於未然，避免如二零一四年三月發表的報告所推算，終究形成結構性赤字問題。