

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1180/13-14(04)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2014年4月7日的會議

香港的長遠財政計劃
背景資料簡介

目的

本文件提供關於香港長遠財政計劃的背景資料，並綜述議員於立法會2013-2014年度會期內就相關事宜提出的意見和關注的主要內容。

背景

任命長遠財政計劃工作小組

2. 鑒於香港人口高齡化，預計福利和醫療方面的公共開支將會飆升，財政司司長於2013-2014年度財政預算案演辭中宣布成立工作小組，研究如何在公共財政上為人口高齡化及政府其他長遠的財政承擔作出更周全的規劃。政府當局於2013年6月11日任命長遠財政計劃工作小組(下稱"工作小組")，由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)出任主席，並由來自經濟、會計、財務和精算等界別的學者及專家出任非官方委員。**附錄I**載列工作小組的職權範圍及成員名單。

長遠財政計劃工作小組報告

3. 工作小組於2014年3月3日發表報告(下稱"工作小組報告")，內容包括香港公共財政現況的財政可持續性評估，以及用以應對即將來臨的財政挑戰的一系列財政措施。

4. 工作小組進行的財政可持續性評估，涵蓋香港未來20至30年間經濟增長、政府收入及政府開支的長遠趨勢推算。工作小組推算，在推算期內，名義本地生產總值的每年平均推算增長率為4.4%；政府收入的每年平均推算增長率為4.5%；而預計政府開支的每年平均趨勢增長率為5.3%(假設教育、社會福利及衛生服務維持現有服務水平)。假設教育、社會福利及衛生服務的服務水平每年增長1%、2%或約3%，在這3種開支情況下，預計政府開支的趨勢增長率分別為每年6%、6.7%及7.5%。

5. 工作小組預計，若政府開支增長持續超越政府收入和本地生產總值的增長，則出現結構性財政赤字似乎在所難免。以現有服務水平維持不變、每年增長1%至2%，以及每年增長約3%這3種情況作為假設，工作小組推算，結構性財政赤字將分別於15年內、8至10年內，以及7年內出現。

6. 工作小組建議財政司司長採納以下一系列財政措施，以應對即將來臨的財政挑戰：

- (a) 控制開支增長在本地生產總值的20%或相若水平；
- (b) 保持、穩定和擴闊收入基礎；
- (c) 未雨綢繆，設立儲蓄計劃，以土地基金¹為基礎，加入每年盈餘的一部分，設立"未來基金"；
- (d) 經營帳目與非經營帳目分開處理，以經營收入的90%作為經營開支的上限；
- (e) 釐清財政儲備的涵蓋範圍；
- (f) 考慮採用資產變賣或證券化等措施加強政府資產管理；及
- (g) 維持房屋委員會財政穩健。

7. 工作小組各項建議的詳細內容，可透過載於**附錄II**的超連結閱覽。

¹ 土地基金是由臨時立法會議決通過於1997年7月1日成立，以接收和持有香港特別行政區政府土地基金的所有資產。

議員提出的意見和關注事項

8. 工作小組的分析和建議在議員和公眾之間引起了廣泛關注，關注內容包括工作小組採用的假設和得出的結果、所作預測的準確程度、工作小組提出財政前景黯淡並將出現財政赤字的警告是否過分悲觀(因為政府過往經常高估開支和低估收入)，以及設立未來基金的動機。

財務委員會審核2014-2015財政年度支預算的特別會議

9. 財政司司長曾於2014年2月27的財務委員會會議上簡介2014-2015年度財政預算案，其間委員對香港的長遠財政計劃表達多項意見和關注。由於過去10年來政府一直坐擁財政盈餘，委員對於會否一如工作小組所指出現結構性財政赤字表示存疑。部分委員關注到，工作小組進行研究和分析的方法未必客觀。

10. 至於工作小組提出控制開支增長的建議，部分委員指出，把公共開支控制在本地生產總值的20%或相若水平的理據有欠清晰；他們促請政府當局解釋得出上述數字的基礎；此外，政府當局亦應研究在甚麼情況下可以提高此一百分比。

11. 為了增加政府收入，部分委員建議政府當局應提高香港的競爭力。舉例而言，政府當局應加緊工作，協助本港工業升級轉型，並研究將長遠的開支項目(例如長者服務等)轉為企業經營。委員又強調，政府當局有必要嚴格控制非經常開支，在推出基建項目方面亦務須加倍審慎。

12. 關於設立未來基金一事，委員認為政府當局應該詳細說明設立未來基金的理據。有委員認為，由於基建項目不一定有助經濟增長，未來基金不應僅僅用以為基建項目提供資金。相反，未來基金可應用於其他方面，例如退休保障、應對人口高齡化，以及扶貧等。

13. 財政司司長回應時表示，根據工作小組的分析，政府的中、短期財政狀況仍然良好。工作小組曾就不同情況作出評估，其研究及分析亦是以客觀的方式進行。工作小組的推算為政府和公眾提供科學數據，讓他們可據此就不同事項作出討論，以及採取適當措施，預防結構性財政赤字出現。對於這個問題，香港市民不應掉以輕心，但亦無須過分擔憂。政府和公眾必須

正視問題、繼續發展經濟，以及確保公共開支增長與經濟增長及政府收入增長相適應。關於未來基金，財政司司長指出，未來基金的作用是在遇上經濟困難時為重要的基建項目提供資金。當局的初步構思是，未來基金可用以支持非經常開支項目。以未來基金支持經常開支項目(例如退休保障)並不適當。可獲未來基金提供資金的基建項目包括醫院和老人院舍。

14. 委員在審核2014-2015財政年度開支預算時曾就工作小組的工作和建議提出多項書面問題，內容主要關於設立未來基金的詳情及基金的應用和投資、更嚴格管理政府資產及擴大收入基礎的措施，以及落實工作小組各項建議的詳情和資源等事宜。有關書面問題及政府當局書面回覆的詳細內容，可透過載於**附錄II**的超連結閱覽。

立法會會議

15. 梁繼昌議員曾於2014年3月26日的立法會會議上就關於香港長遠財政計劃的事宜及工作小組報告提出書面質詢，內容主要關乎工作小組的建議，以及政府當局會否及將會以甚麼方式落實各項建議。該項書面質詢及政府當局書面回答的內容，可透過載於**附錄II**的超連結閱覽。

最新發展

16. 財經事務委員會已邀請政府當局及工作小組成員出席2014年4月7日的事務委員會會議，向委員匯報工作小組的各項分析和建議，以及就有關香港長遠財政計劃的事宜交換意見。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年4月2日

**長遠財政計劃工作小組
職權範圍及成員名單**

工作小組的職責是 ——

- (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2014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；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如下：

主席

謝曼怡女士	財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)
-------	-------------------

非官方委員

廖柏偉教授	香港中文大學 經濟學研究教授兼榮休教授
-------	------------------------

雷鼎鳴教授	香港科技大學 工商管理學院 經濟學系主任及教授
-------	-------------------------------

馬崇達先生	Towers Watson 亞太區董事總經理
-------	---------------------------

王尹巧儀女士	畢馬威 合夥人
--------	------------

王銳強先生	羅兵咸永道 高級顧問
-------	---------------

官方委員

黃徐玉娟女士 庫務署署長
(至2014年1月20日)

蕭文達先生 庫務署署長
(自2014年1月21日)

陳李藹倫女士 政府經濟顧問

梁悅賢女士 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)1

秘書

黃成禧先生 財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)(H)

(資料來源：長遠財政計劃工作小組報告)

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2013年6月11日	財政司司長宣布長遠財政計劃工作小組(下稱"工作小組")任命	新聞公報
2014年2月26日	財政司司長簡介2014-2015年度財政預算案	預算案演辭
2014年3月3日	工作小組發表報告	新聞公報 報告
2014年3月31日	議員在審核2014-2015財政年度開支預算時就工作小組的工作和建議提出的問題	政府當局就議員在"公共財政"環節中提出的初步書面問題的答覆 (答覆編號：FSTB(Tsy) 059, 069, 083, 097, 109, 111, 115 及 119)
2014年3月26日	梁繼昌議員就工作小組的工作和建議提出的書面質詢	新聞公報