

## 特區的經濟發展策略與財政預算

曾澍基 浸會大學經濟系教授

2004年3月15日

經編輯版本載於《信報月刊》2004年4月號

### 回歸後的經濟定位與政府角色

一九九七年回歸以後，香港特別行政區於一國兩制之下，經濟的定位不斷在摸索。

以香港的歷史及地理環境來說，基本有兩種發展選擇：(1)進一步促進香港的特殊地位，提升本地的獨有優勢；(2)加強與中國廣大腹地的經濟連繫。當然，這兩方面並非互相排斥，最好其實應該互相配合，但政策上始終有重點的考慮。

最初，內地領導人強調「河水不犯井水」，大陸人士申請來港有時比到外國更為困難，顯示了給予特區發展獨特優勢空間的意願。另一方面，特首董建華先生在1998年7月香港回歸一周年的慶典演辭裏說：「特區政府成立以後，從增強香港競爭力，保持香港經濟活力方面，對香港的長遠發展作出了規劃。」「科技創新委員會」的成立，亦代表了特區政府頗為積極進取的態度。

不過，經過1998-99年金融風暴，泡沫經濟爆破的後遺症(如負資產、通縮)的不斷困擾，再加上政治的各種波折，特區政府的銳氣已磨損得七七八八。

前財政司司長梁錦松於《2002-03年度預算案》第42段，曾經說明「政府的經濟角色」，「應是掌握經濟發展方向，積極為市場發展創造條件」(其中包括「提供市場不會投資的基建」；「在私營機構未能對一些符合香港整體經濟利益的項目作出投資時，政府可以考慮推動」)。

#### 「大市場、小政府」

但是，這種觀點並未持續。2003年特首的《施政報告》，終於定出「大市場、小政府」的調子：政府所能做的，集中於減低經濟交流的障礙，打通經脈。政策的焦點，乃轉向加強香港與內地的資源、產品及服務的流動以至進一步的融合。

去年的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(即CEPA)的簽訂，可算是香港經濟發展策略的里程碑。

2004 年《施政報告》第 7 段指出香港是「背靠內地、面向世界」；現任財政司司長唐英年先生剛發表的《2004-05 年度預算案》第 3 段同樣地說：「過去一年，也充分顯示了香港背靠祖國、面向世界的巨大優勢。」

我認為：CEPA、「自由行」等措施，以及 2004 年《施政報告》和 2004-05 年度《財政預算案》的理念表述，代表了香港特區經濟發展策略重點的明顯轉變。

### 「資源流動論」與「本地優勢論」

在以往的文章裏，我曾經用「資源流動論」與「本地優勢論」來比較兩種取向（註一）。CEPA 等安排令香港跟中國大陸進一步經濟融合。不過，如同經濟全球化(economic globalisation)一樣，增強資源和產出流動是把雙刃劍(two-edged sword)，「可以是祝福，也可能是詛咒」；換言之，有好處亦有壞處。它是一個高風險(希望亦是高回報)的發展道路，過程提供了機遇，也帶來了挑戰。對任何經濟體系來說，開放邊境後，資源可以淨流入，又可以淨流出。競爭中的區域及城市經濟必須提升本地優勢，才能保得住或者吸引更多的優質要素。

問題在於，增加資源和產出流動相對容易，它牽涉的主要屬政策決定。但是，要發展提升本地優勢，則往往困難得多。香港特區政府現時的策略，似乎是取易捨難。我曾經提出，面對區域性、城市間的激烈競爭，傳統的市場對政府誰者為重的二分化討論，已流於過時，往往變成意識型態的爭執，沒大意思。香港應成立「官、商、學的三角聯盟」，共同協製經濟路線圖(road map)，來確立發展策略與本地的最優定位，集思廣益，把各種分散的私有資訊過濾為公共指南，為特區創新經濟的火車頭；亦須跟不同界別、階層合作，以推展增值和就業並重的「優化二元經濟」。(註二)

不過，2004-05 年度《財政預算案》秉承了特首 2004 年《施政報告》的「資源流動論」。按照《預算案》第 7 段對「市場主導、政府促進」的基本原則的闡明，政府的角色不外保持、促進有利的營商環境及架構，以及「提供市場所不能提供的必要服務及設施」。

這跟 2002-03 年度《預算案》第 42 段所說：政府應「提供市場不會投資的基建」；以及「在私營機構未能對一些符合香港整體經濟利益的項目作出投資時，政府可以考慮推動」，明顯退了一步，沒有那麼積極。

宏觀而言，九七年前的泡沫經濟以及所謂「過渡綜合症」，嚴重地削弱了香港的競爭力。香港經濟面對的難題不單屬周期性，而且屬結構性。財政赤字乃深層問題的一個表徵。目前，香港經濟出現周期性的反彈，與內地的加強連繫又好像擴闊了前

景，但本地的結構性矛盾、人才素質與知識型經濟要求的差距、以至科研基礎及實力的相對薄弱，對我們能否善用跟大陸加強融合的機遇，都形成了隱憂。

唐司長在《預算案》內第 14 段內說：「零關稅優惠使香港產品進入內地市場時，較海外產品更具競爭力。這將吸引一些品牌產品在本港生產，並可吸引高增值及知識產權含量高的製造工序在本港進行，促使香港產業結構調整，進一步邁向高增值、高科技的多元化產業發展。」

### 如何發揮羣聚效應？

關鍵是高科技、高增值的產業要確立發展，除了一些成本誘因之外，還視乎形成羣聚效應(cluster effects)的一系列因素，包括科研基礎、人才培養與匯聚、知識及關係網絡(networks)的建立、社會資本的凝聚等等(註三)。這些方面，都需要官、商、學的「策略聯盟」，相互配合，政府亦應扮演更為積極參與、協助(而非官僚式的指導或干預)的角色(註四)。

不過，唐司長的《預算案》對這些核心問題都未詳加分析，而主要措施中與之相關的，只有「準備設立一個二億五千萬元的基金，推出「設計智優計劃」(第 40 段)」。二億五千萬元對 04-05 年公共開支總額---2,860 億元來說，是個很細的比例；為何選擇創意設計而非其他範疇，亦可能引起一些議論。

唐司長在《預算案》裏，把香港和「經濟合作及發展組織」(經合組織)成員國的有關稅制作出比較，以顯示香港的稅基狹窄。如果我們要進行國際比較的話，將香港的研究及發展(R&D)開支佔生產總值(GDP)的百分比，跟經合組織成員國的相比也很有意思。特區的 0.44%(1998 年數字)至 0.55%(2001 年數字)的幅度，與它們同類估算的 2%左右的平均水平(1998 年數字為 2.2%)，相差很遠。

2004 年《施政報告》第 13 段說：「香港經濟發展與內地更緊密連結，只要自己努力，肯定會從中受惠。」而唐英年司長在 2004-05 年度《財政預算案》第 18 段指出：「從 CEPA 這個起飛平台向前瞻望，前途無限，但如何闖出成功之路，則有賴各業界人士自己抓緊機遇，各展所長。」

「只要自己努力」、「有賴各業界人士自己抓緊機遇，各展所長」，無疑是語重深長，可圈可點。簡言之，政府只能創造環境，如何把握機會，則要私營部門和市民本身決定。用通俗的廣東話來表達，即後者應該自己「執生」。

當然，事在人為。在新的環境底下，香港可以進升為「亞洲的瑞士」---高質要素(high-quality factors of production)羣聚的中心，甚至更佳，因為香港的地緣經濟潛

質更高；或者滑落為「亞洲的西班牙」（相對地低質要素沉澱之地）。

## 一些展望

無論結果如何，政府高層似乎在說：不要把責任放在我們身上，因為我們的經濟哲學是「大市場、小政府」。此類理念無疑反映了弱勢政府的防守心態。未來它會否又再改變？特別是如果香港的競爭力趨於不濟，內部矛盾惡化的話？這點惟有存疑。

另一方面，CEPA、「自由行」等解除障礙、增加資源及產出流動性的措施，關鍵都在政府行為；而內地的經濟發展過程中，政府的主動性比特區的強得多。香港和內地的協調交往，出現了「政府行為不對稱」(asymmetry in government behaviour)。大陸的問題可能是官商不分，香港的則是太過缺乏連繫。協作升級之下，會不會找到一個新的政策均衡點？這也只能繼續觀察。

## 註釋

(註一) 見曾澍基，「香港經濟 別再讓賽」，《明報》論壇版，2003年4月1日；曾澍基，「要做亞太的瑞士」，《明報》論壇版，2003年4月2日。

(註二) 參考曾澍基，「不應沉溺放任經濟」，《明報》論壇版，2002年2月25日；曾澍基，「不能再虛耗五年時間」，《明報》論壇版，2002年2月26日。

(註三) 有關「羣聚」(clusters) 的研究，自 Michael Porter 及 Paul Krugman 於 1990 年代初的著作發表後，踏上了一個新的台階，經濟學與地理學的觀點出現更多的互相滲透。基本的介紹，請參考 Tsang Shu-ki, “A note on spatial perspectives: Tacit knowledge, embeddedness and clusters”，文章上載於浸會大學互聯網頁：[www.hkbu.edu.hk/~sktsang/SpatialClusters.pdf](http://www.hkbu.edu.hk/~sktsang/SpatialClusters.pdf)。

(註四) 有關官商學促進「羣聚」的實際政策分析及建議，可參考英美的兩份報告：“A Practical Guide to Cluster Development”, A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting, January 2004 ([www.dti.gov.uk/clusters/ecotec-report/download.html](http://www.dti.gov.uk/clusters/ecotec-report/download.html))以及 National Governors Association, “A governor’s Guide to Cluster-based Economic Development”, 2002 ([http://www.eda.gov/ImageCache/EDAPublic/documents/pdfdocs/nga\\_5fclusters\\_2epdf/v1/nga\\_5f\\_clusters.pdf](http://www.eda.gov/ImageCache/EDAPublic/documents/pdfdocs/nga_5fclusters_2epdf/v1/nga_5f_clusters.pdf))。