

一國兩制、困籠與突破(二)

----不能再虛耗五年時間！

曾澍基

浸會大學經濟系教授

二〇〇二年二月二十六日

(經編輯處理的版本同日刊於《明報》)

市場及政府雙重失效削弱優勢

香港經濟在雙沉(double-dip)的狀況下失業率攀升，財赤變成了結構性。可以把它帶出困境的增長動力何在？

當前問題既有週期性(cyclical)，亦有結構性(structural)因素。前者的解決視乎外在經濟環境；後者則更難處理。特區的自然失業率(natural rate of unemployment)可能已經上升，意味經濟就算從週期谷底反彈，失業率還會比前高企。

香港經濟的結構性危機源於歷史制約下的市場與政府的雙重失效，令本地的競爭優勢嚴重下降。

市場失效(market failure)非常明顯。如何解釋過渡前的泡沫經濟？地產商難道不知中港經濟進一步連繫會帶來生產要素價格的同一化(equalisation of factor prices)嗎？那麼，他們在九七前的土地拍賣中出價屢創新高；九八年政府停止賣地後，樓宇動工率卻急升，造成這兩年供應極多，這些決定不是缺乏遠見又是什麼？市場個別單位的微細決定(small decisions)，難以對應宏觀的結構巨變。

負資產人士接受了市場訊息來作出置業、投資或投機的決定。為什麼市場當時給予他們那樣誤導的訊息呢？他們又為何會相信？那算是一個有效率的市場嗎？

政府失效(government failure)也無容否認。它包括三方面：

一、 領導失效：從特首到行政會議到決策局，基本是議而不決，決而不行。

二、 制度失效：行政立法制度在設計上有嚴重缺憾，行政有權無民意，空有強

勢；立法有民意無權，降為保皇或為反對而反對的二流角色，質素成疑。

三、政策失效：初期空懷大志，十多個港的設想源源拋出，但少有落實；其後則左搖右擺，方向不明。

我在上文(“一國兩制、困籠與突破(一)”)指出，香港需要的是建立區域間競爭優勢；但不幸卻遇上市場與政府的雙重失效，嚴重地削弱了本地的競爭力。加上外在環境凶險，中國因素又開始從祝福變成咀咒(國內省市並不相讓)，特區如何重拾經濟動力？怎樣翻身？

一句說話，就是公私部門同心協力，拋棄以往的意識型態及成見，重建香港的地方優勢。

幾個可能前景與結構性財赤

在一國兩制的框架下，香港的經濟發展有幾個可能前景。

(一) 香港經濟結構保持相對完整和平衡，工業佔一定比例，與商業相互促進，令經濟既高增值，又提供充份就業。這個可能性看來甚低。

(二) 沿目前的老路走下去。一方面是超級曼哈頓，通過輸入優才及各種硬件軟件來支撐；另方面則第三世界化。財大氣粗者、暴發戶、暫駐專家與一些愚民、刁民混雜；大多數無辜市民靠邊站。失業上升、貧富懸殊、社會不穩。除非現行政策及行為有明顯改變，此一前景的可能頗高。

(三) 推展一個優化的二元經濟。第一元的火車頭屬高增值、但低就業的曼哈頓加帶有香港特色的小型創新科技中心和跨國服務行業。第二元則是低增值、但高就業的勞動密集行業；包括旅遊、文化、娛樂、社會及個人服務等等。港人若同心協力，這前景尚有機會。

前景(一)已難實現。港人應做的，是盡量避免前景(二)，而爭取發展前景(三)的優化二元經濟。但是，正如我在上文(“一國兩制、困籠與突破(一)”)所述，世界經濟一體化下的地方競爭愈來愈激烈。就此，香港的決策者和業界必須考慮區域經濟的問題，更積極地創造本地優勢 (local niche)。

目前的結構性財赤，根本就是在市場與政府雙重失效下出現的經濟結構性危機的反映。主要有兩方面：(一)以往遲早要壞的火車頭(地產)壞了、新火車頭又未找到，經濟缺乏增長動力(財政收入因而缺乏來源)；(二)經濟結構傾斜，分配

不均愈趨嚴重，結果政府的再分配開支(fiscal transfers)不斷上升。當然，也有官僚架構、效率、及稅基等因素。

但要解決結構性財赤，就須面對經濟的結構危機----即尋找新火車頭(增加財政收入)以及平衡經濟結構、緩和貧富懸殊(減低財政再分配開支)。這兩點才是關鍵，因為它們會令香港重新走上健康發展的道路。其他的如加稅、瘦身、私有化、發長債都屬輔助措施。沒有平衡增長作為基礎，這些措施不單作用不大，而且可能產生反效果，令經濟滑入下降螺旋(拉美不乏此種“緊縮帶來更緊縮”的例子，包括最近的阿根廷)。我認為，優化的二元經濟是香港的真正出路，因為它可以化解我們的核心難題。

優化二元經濟的總體策略

要達致這個目標，以下四大方面必須考慮：

(一) 形成共識：香港應對一國兩制下的自身發展達至共同構想。不幸地，特區經歷了回歸、金融危機、以至憲政衝擊，仍未痛定思痛，人心更愈趨散渙。

(二) 思維轉軌：優化的二元經濟需要新思維，而政府及市場的角色有必要重新考慮。

(三) 有效落實：行政會議及司局官員的任命乃其關鍵，必須引入精英及問責制。行政與立法之間的關係應該理順；公務員改革務要推行。

(四) 配套策略：政府的思想及行動改變，需要民間及輿論的支持配合。它應當改善高層政治推銷技巧，加強與民眾及傳媒雙向溝通，以建立社會的凝聚力。

政商的具體任務

就政府來說，第一元方面應該推行以下的改革：

(1) 建立內部(in-house)政策研究單位，提高決策質素及延續性，不能靠三年一換的通才以及對本地一知半解的外國顧問；

(2) 與商界共同協製經濟行車地圖(road map)來確立發展策略與本地的最優定位，集思廣益，把私有資訊過濾為公共指南，這方面台灣和南韓做得不錯；

(3) 推行市場導向的財稅支援，以支持和激勵高風險、高回報，但具強大界外效應(externalities)的科技創新及產業開發。這點大陸每一地區、城市差不多都在做。政府某程度上是選取贏家。若選的是一些行業(例如資訊科技或中醫藥)或活動(例如科研)，而非個別企業，贏家更主要在成功後才享受優惠，又有何不可？

至於第二元，政府同樣地應該：

- (1) 協同製訂經濟行車地圖、發展策略與最優定位；
- (2) 勞動密集的服務行業以人為本，要改善涉及教育的改革、社群意識的建立和強化、以至文化活動的推廣。

政府的外駐構機(包括大陸和歐美的)，更不要再懶惰地自囿於行政協調或售賣服務的工作，而應像各國的領事或大使館，扮演商務參贊的角色，積極協助港商尋找商機。商界對這些外駐構機的不滿已溢於言表。

至於商界，應當拋棄“high-tech 揩野、low-tech 撈野”的短期心態。在第一元須擴闊視野，協助政府製訂經濟行車地圖之外，大膽投資科研與開發產業。當然，亦應向政府爭取合理的、市場導向的財稅支援(經市場競爭考驗後才取得的優惠及利益)。

第二元方面，有需要充分發揮香港人的創造精神，推出特色的產品和服務。資勞雙方應和衷共濟，擴展新型的工作關係，以提高員工士氣及服務質素。

第一元還是第二元，都有“可貿易成份”與“非貿易成份”之分。前者面對國際競爭，後者因替代性低，享受頗大程度的內部保護，容易形成某些大企業的支配市場力量。企業可能濫用其力量謀取暴利，損害經濟的長遠發展。就此，成立公平競爭法規和機制實有必要，它將會提高內部效率。這方面商界應當與政府合作，釐定適合香港情況的競爭法制。一些外商表明，他們情願香港有如此機制，好過不斷受官員道德勸籲，而本地的大資本家卻在享受免費政治午餐。

面對香港經濟危機，政、商、和其他各界的行為模式都須作出因應的改變。一個突破以往的隔閡和各自放任自流局面的政、商、學等的“界別聯盟”，是成功地推展優化的二元經濟的重要條件。

優化二元經濟的中港協調及利益共同體

就算香港建立了新的方向、決策和推行機制，仍須處理與內地協調的課題。

怎樣處理與內地經濟一體化的機遇與矛盾呢？淡化還是強化？淡化意味雙方的經濟整合須設上限，以免生產要素及產品/服務價格的同一化。強化會帶來更佳的配置效率，但問題卻在於香港與大陸之間並未有資源(特別是勞動資源)的自由流動，同一化加單向香港的人口遷移，將使香港陷入困境。

解決之道，不外是取長棄短。例如，香港發奮圖強，為第一元的高增值闖開途徑，並打響中西交匯、活力與文化之都的招牌。換言之，香港走一條珠三角或上海仍未有條件走的道路。另外，若香港所產生的結構性失業人口、上了年紀但有豐富經驗的人士，能夠在大陸再謀創業(例如通過擴大的中小型企業的援助基金)、就業或退休的機會，會紓解香港的“困籠成本”。

不過，大陸，尤其地方政府，對香港這種“自利”的策略可能有所保留。疏導方法是提供誘因：共同投資、分擔風險、互享其成等等：找出有利雙方的共同脈絡和投資要點，例如機場、港口、高速公路和物流中心，並加大注碼，建立“利益共同體”；使香港的得益就是內地的得益，相反亦然。但是，沒有政府間的協調，以及優惠政策配合，要實現談何容易。特區政府必須更加積極。

無論如何，正如我在上文(“一國兩制、困籠與突破(一)”)裏所分析在一國兩制的前提下，完全的資源(尤其是勞動力)流動就定義而言是不可能的。況且還有克魯明(Paul Krugman)的區域經濟學考慮。就算資流自由流動，香港與內地都會利益交錯，亦無法避免競爭。內地省市都明白這點，它們之間也在“鬥法”。現時，就看特區政府及各界能否看通，積極地跟它們作“良性合作和競爭”了！增加人口流動只能降低特區的困籠成本，但不會自動令經濟出現突破。

避免沉淪：從迷夢走向積極

香港經濟的深層病毒，是公私部門一般過份保守，沒有遠見，大多數只懂鑽空子，走精邊，俱屬短期行為。在發達經濟之中，香港的科研開支對生產總值的比率(0.5%未到)應屬最低。這也許是歷史因素所使然。殖民地主義、過渡病症，有以致之。一旦變成特區，自己當家作主，即眾說紛云，當衷一是；外在危機來臨，更加手忙腳亂。

如此下去，香港必將流為中國的“另一個城市”而已。不過，在一國兩制之下作為困籠城市，社會穩定肯定大有問題。定位及發展策略不能再靠意識型態。

避免香港走向沉淪，現在是政府、企業、政黨、基層、學界從過去的“成功”迷夢清醒過來，邁向新思維和新行為的時候了。而董建華班子在第二任能否有所作為，表現出應具備的領導及引導能力，團結商界及市民，大膽創新，向未來投資，重拾經濟動力，以克服政府與市場的雙重失效所帶來的結構性危機，將是香港福祉的關鍵。

我們真的不能再虛耗五年的時間了！