

目錄

前言	iv
01 香港奇跡已經幻滅？	2
02 經濟、社會、政治 ——三大制度形成的秩序	10
03 社經政策原有平衡關係亟待重建	18
04 社經政策矛盾對香港前途有何影響？	28
05 破舊而未立新的社、經、政困局	38
06 公務員退休長俸的防貪作用	48
07 競爭法之能與不能	58
08 制訂競爭法宜三思	66
09 競爭法作用何在？	74
10 最低工資影響就業與貧窮	84
11 最低工資為何有損經濟？	92
12 最低工資對家庭收入分佈有何影響？	100
13 本地職場可有性別歧視？	108
14 不工作的價值及其政策後果	118

15 長者生活津貼抑或全民退休保障？	126
16 房屋、退休與經濟 ——家庭儲蓄及投資下一代為何至關重要	136
17 家庭經濟學與同性婚姻	146
18 如何制訂貧窮線	154
19 以年齡為釐定貧窮標準的依據相對公平	164
20 收入、開支、儲蓄與貧窮線的關係	174
21 從經濟學角度探索扶貧	184
22 全方位扶貧攻略 成敗還看「第三界別」	192
23 香港建造業現況分析與前瞻	200
24 從多纖維協議的成功經驗看與內地的 經濟融合	210
25 由 D&G、Apple 與 Nike 的 「歧視」行為經濟學講到中港關係	220
26 貧困、財富不均、跨代社會流動力與 資本市場不完善性	228
27 貧困、跨代社會流動力與人力資本投資	238

前言

1997 年以前，大部分香港人都希望能夠維持現狀，保存原有的生活方式以及一直行之有效的社會制度，《基本法》正是為保障現狀最少五十年不變而制訂。時至今日，大部分人對維持現狀的信心已大不如前，不少人對回歸以來的局勢發展感到失望。有人慨嘆社會上不絕於耳的政改呼聲，反映民主訴求造成社會分裂，使昔日生活方式漸受蠶食，也有人慨嘆若缺乏政改，原有的生活方式就勢難維持。

中國在國際舞台躍升為第二大經濟體，影響所及，世界各地隨之產生變化，香港自然也不例外。面對嶄新形勢，本地無論在經濟或社會層面，均須從速作出適應。要清楚其中的來龍去脈，實有必要細加揣摩、清晰闡釋。本書輯錄的文章，與筆者早前發表的研究一脈相承，亦是承接《香港深層次矛盾》與《香港長遠房屋策略和港人港地》兩本書的同系列著述。

筆者在此系列文章中，分析香港當前的困境，實乃因 1997 年之前政治、經濟、社會三方面利益的微妙均勢備受動搖所致。而中國對外開放所牽起的變化，可說是導致本地均勢轉趨不穩的主因。正如本書中首五篇文章強調，香港過去得以達致社經利益之間的平衡，實拜限制政治參與的安排所賜，但回歸之後已難復舊觀。重新探索平衡政局之道，難免需時而又費力。依筆者個人估計，其中牽涉的重大改革，不但遠較民主政改派預期耗時，亦定將較建制派預期費勁。

瞻前還須顧後，要籌劃未來方案，必先對過去了解透徹，因為舊有制度不會輕易消失於無形，並且可為未來新挑戰揭示方向。面對房屋、人口老化、財富不均、貧窮等「老大難」，立刻推出既有社會措施應付，無疑是本能反應。事實上，將此等難題統統歸入社會問題之列，就足證想法守舊，仍未能擺脫英殖時期的舊習。

近年相繼為政府採納的最低工資與競爭政策，顯示固有經濟及社會利益的平衡關係已出現變化。雖然社會上的改革派視之為政治勝利，但經濟利益團體則對此日感憂慮。本書部分文章聚焦在新政策何以未能發揮預期效果，兼且要不無關宏旨，就是適得其反。是以筆者認為要政局取得平衡，還須假以時日，努力不懈才能成事。

貧困、財富不均及跨代社會流動力，已漸成政治綱領中的新議題。與此相關的挑戰，還包括人口老化與房屋財富。今後一段長時間內，上述議題勢將在探索平衡政局之路上成為施政重點。要處理這個範疇，斬新思維決不可少。舊日的經濟、社會、政治方案，既已無法在西方國家發揮預期的解難作用，對香港所面臨的新挑戰，自然亦無濟於事。

圍繞貧窮問題的討論，往往將「減貧」、「減貧」、「扶貧」三種截然不同的概念混為一談，以致混淆視聽。事實上，假使將貧困定義為處於收入或財富分配預先指定的相對百分比，則「減貧」既不可能做到，亦不合邏輯。所謂「貧困」實屬相對的「不均」，而「減貧」之說，不過是政治意識形態或修辭用語而已，與社會科學風馬牛不相及。

扶貧政策的重點目標，是一群感到前景悲觀的人士，他們無論短期內抑

或長遠計都難望增加收入以改善生活；有關措施作用應在於提供收入或服務支援，以幫助受助者解決基本生活所需。另一方面，減貧政策則應以提高收入為重點，協助受助者提升賺取收入的技能，透過公共政策、私營慈善團體及獎勵計劃，為受助家庭提供累積人力資本及非人力資本的機會。筆者在書中幾篇文章特以此為題，針對貧窮及「瀕窮」問題錯綜複雜的多元性質，從而探討解決之道。

雖然為解決當前貧富不均現象尋求政治方案，過程無疑漫長而痛苦，但筆者深信若能持開放態度及理性的思維，兼收並蓄，避免妄下結論，最終定能成事。

在本書籌備出版的過程中，仗賴崔少明博士和譚柏山先生兩位妙筆生花，將英語原文譯成中文版本；感謝蔡小慧女士、呂偉良先生在研究方面貢獻良多；羅曾慕潔女士妥善整理校對文稿。文稿中文版初度見報，多蒙《信報財經新聞》副社長及數碼媒體總裁陳景祥先生及其編輯部同事群策群力，統籌其事；本書得以順利出版，實得力於中華書局黎彩玉女士、黎耀強先生及其編輯部仝人，以及香港經濟研究中心的寶貴支援及慷慨贊助。此一系列文章得以完稿，全賴家人耐心包容，內子體諒更是彌足珍貴。最後，謹將本書獻給已故雙親，以記念他們的慈愛及對筆者的無私付出。

王于漸
2013年9月

香港

奇蹟已經幻滅？

01 香港奇跡已經幻滅？

本章標題似是意味香港正面臨極大隱憂，前途並不樂觀。憂心前途者認為，為求應付逆境挑戰，香港實有必要採取非常手段。到底香港前景惹人憂慮之處何在？各人對未來發展的憂慮各有不同，長遠而言彼此間難有一致看法，就更顯然是造成大眾對未來惶恐不安的重要原因。前路茫茫的普遍觀感是否事出有因？是否無可避免？又可有辦法化解？

身為經濟學者，筆者對香港的前途向來持樂觀看法，但對港人卻未盡然。作為開放城市，且位處全球發展最迅速的國家及地域中，除非香港自我封鎖，與世隔絕，否則其經濟前景實在斷無悲觀之理。既然經濟前景樂觀，社會和政治方面也不會差到哪裏。近二百年來人類發展的最重要經驗告訴我們，經濟發展足以帶動社會各方面的進展。生活改善、政制開明、平權日進、人壽益增等等，均為工業革命推動下的經濟發展成果。

事實上，「香港人」反而是一個順應時勢演變的概念，其中包括未來的新世代、新移民、回流的居民，以及那些已離開，但仍與香港的人或事保持聯繫的人。「香港人」這一概念實在不易具體界定，因為香港自由開放，本地人的一切活動都難免與內地和世界各地互有聯繫。但凡本地人都或多或少是本地前途的持份者，這是與世隔絕、與世無爭的地方村落所無法冀及的尊崇地位。

香港開放程度這樣高，一旦與外界的關係有變，社會上各階層的利益自然出現此消彼長的情況；如何處理貧苦一群與贏得利益者，足以左右本地的未來發展。為防禦外來衝擊而獨善其身，會使這個城市偏離開放和興旺之路。如何

在保障弱者和獎勵強者之間作出最佳的安排，對本地的開放程度足以產生舉足輕重的作用。

香港的未來同時繫於來自香港人和祖國的期望。兩方面對香港發展前景的期望，雖然已涵蓋於《基本法》之中，卻自會順應時勢發展，而非一成不變。香港人和祖國轉變中的期望和行動，亦足以影響香港未來的開放程度。

四人夜話 三大目標

1997年4月某天傍晚，我們一個商界行政人員、一個公務員、兩個大學教員共四個人，在中環共晉晚餐。席間提及對董建華新政府的期望，大家都慨嘆數年來中英雙方在政治上各不相讓，爭論不休，以致有損香港的長遠經濟發展，不少重大政策議題為之擱置而急待議決。

當時的意見領袖、商界要人之間的熱門話題，不離香港銳意發展成亞洲曼哈頓，兼東南亞區商業中心兩大願景。隨着中國崛興，香港經濟前景一片光明的想法深入民心；支援祖國繼續對外開放改革，也為香港帶來極大發展機遇；香港必須及時把握機會，以免在政治紛爭中迷失方向。飯局中，我們四人對此都深有同感。

同樣令我們深有同感的是，中國對外開放所帶來的經濟機遇，亦會對香港社會造成擾亂和衝擊。日趨繁榮的背後，有人歡喜有人愁；未能把握機遇的一群應予以照顧，因為隨着本地政制日漸開放，他們的政治呼聲就會日形突出。為謀對策，必須有大刀闊斧、高瞻遠矚的氣魄。

要實現的目標有以下三個：一、同時與內地經濟及國際經濟融合，從而維

持香港作為開放城市的經濟繁榮；二、與社會大眾分享繁榮成果，使民粹政治不致在民間造成嚴重分化；三、持續開拓香港與內地互惠雙贏合作的機會，令「一國兩制」繼續保持動力。

閒談間還有人建議以董先生為首的政府應勇於承擔，大膽開拓，將現時各由局長統領的政策局工作，改為委任「超級政策局長」來協調並推動。此舉可確保政策局之間的工作協調較佳，並加強政府行政主導成分，實施策略性施政綱領，以彌補過去之不足。

當時筆者直覺上就認為這個建議並不可行，於是衝口而出，指出香港政府既缺乏新加坡人民行動黨的組織能力，亦無新加坡政府在政治上的認受性。這番話連筆者自己也意想不到，因為在此之前，筆者根本從未仔細思考過這一問題。飯局之後，筆者就開始探索相關的課題。

回想起來，是次飯局對談有兩方面頗堪玩味。第一，早在當年就有人意識到香港急需針對連串經濟和社會議題，在政策上大事變革；第二，要落實變革措施，政府不但必須厲行行政主導，還須在政治上具認受性，兼備組織能力，以確保推行變革時廣獲公眾支持。

筆者在本書內會討論一系列香港的問題，首先探討為何香港需要在連串議題上推行重大政策變革？變革有何內容？為何部分新政策須以舊有政策為變革藍本，而部分新政又須與舊政劃清界線？

其次會探討如此困難實行政改的原因。是既得利益者的抗衡？是社會上政治信念與利益的分歧？是被過往經歷牽住？是太理想化或制度化？抑或是政策制訂者欠缺想像力？

第三，筆者會探討能否建立政治支柱和監控架構去影響政改；如果改不了，

香港又將陷於何種險境？

回顧過去 規劃未來

以下先談談為何香港需要在連串議題上推行重大政策變革。有人認為香港奇跡是在 1997 年回歸之後幻滅。筆者卻認為即使在此之前，香港已有種種根深蒂固的社會問題。中國自 1979 年對外開放，為香港製造業北移敞開大門，因而為香港帶來重大經濟機遇。不過，隨之而來的經濟結構轉型，亦對本地社會造成重大挑戰。經濟機遇產生的亢奮作用過後，社會問題的挑戰亦日形嚴峻。

1979 年至 1997 年間，香港經濟順利過渡，有賴勞工市場靈活性高，而工業又轉型成功；期內興起的服務業經濟，足以有效支援北移的生產基地。商業服務、專業服務、物流及運輸服務均有長足發展，這亦正是本地工商業支援服務的雛形。

當年製造業北移，而一般低技術工人依然滿足於現狀，實拜人口結構變化所致。因為正值本地年輕工人數目增長速度處於戰後最低水平，勞工供應嚴重短缺，引致工資上漲，通脹亦處於雙位數水平。

不過，年輕工人的就業前景隨後日形黯淡，因為本地生產者服務漸由支援北移勞工密集生產基地，轉為以輸出旅遊服務為主；有關轉型過程在亞洲金融危機期間出現。轉型之初，內地旅客帶來旅遊業的發展確因有助於減低失業而被視為可喜現象，可惜由於生產力停滯不前，低技術工人於是優勢漸失。

此外，香港高等教育資助學額的發展亦於上世紀九十年代陷於停頓，人力資本投資既漸形落後，以致個人入息差距日益懸殊。此外，入境政策容許港人

內地家人優先來港團聚，新移民教育程度普遍低於本地居民，促使人力資源問題進一步惡化。

同時，人口老化對長者社會及醫療服務造成的壓力日形增加，對本地經濟構成影響。近十年來，雖然各項社會服務仍不時獲得政府注資，但醫療服務開支卻日見放緩。有關問題須以勇於創新的規劃和不懈的努力才能應付；資金固然重要，卻非關鍵所在。

1997 年以前，中英政府之間的重大分歧，導致香港政界未能及時正視在本地逐漸萌芽的種種社會問題。回歸以後，建制派與泛民反對派之間勢成水火，更令日益嚴重的社會問題備受忽略。社會階層之間的鴻溝離不開政經鴻溝的觀感日形鞏固。但備受吹噓的所謂「M 型社會扎根於政治、社會、經濟三個層面的分歧」這個說法從來就缺乏真確性和認受性，卻獲得傳媒廣泛報道。不斷重複的說法會令人信以為真，豈非變相「洗腦」？

另一方面，中國對外開放，確實為香港經濟發展帶來新的機遇，不過我們並未有完全把握。1992 年夏天，筆者曾四度與其他經濟學者前赴珠江三角洲一帶，考察當地經濟發展情況。我們的研究結果發現，當地的經濟發展實已超越當時號稱亞洲第五小龍的泰國。考察珠海期間，得知當地政府已動工興建連接香港的大橋，但二十年來，是項工程卻一直備受香港人質疑，而大橋工程至今仍在進行。坐失良機自會有損於香港的未來經濟發展，以致日後面對教育、醫療、安老等社會問題時，可用資源就會相應減少。

政治紛爭與尚待解決的社會問題，在經濟發展未如理想的情況下，只會變本加厲，更形惡化。教育、醫療、安老服務所需開支高昂，是本地社會問題的癥結所在。當低收入者佔就業人口比例日增而工資又無甚增長，只會導致貧者

愈貧，而有關社會服務代價更高。此外，房屋問題當然亦至關重要，也是筆者向所關注的課題，這在筆者新近出版的政經評析系列之二的《香港長遠房屋策略和港人港地》及本書中亦有詳細探討。

本地有部分團體認為，政府既然庫房充裕，理應不愁資源問題。此看法可說不無道理，只因特區政府所面對的頭號挑戰，往往只在於爭取立法會支持通過撥款申請！不過，若以為有錢就能解決所有問題，就未免大錯特錯。況且這些社會服務所需的金額，並不只是未來數年而是長達數十年內所需開支，實在遠超政府現時庫房所能負擔。假使經濟表現未如理想，自然難望政府財力足以應付。若以加稅方式來資助補貼，則難以避免經濟放緩的風險。

政經互動 公信為重

政府必須對教育、醫療、安老服務制訂長遠規劃，人口老化一環既已在本地社會耳熟能詳，應知今後數十年間將持續成為嚴重問題。社會服務須以長遠經濟策略配合方能應付所需開支。尤其重要的是，為此作出承擔者還須在政治上具深遠公信力。

政府對解決社會問題的承擔能否取信於民，還繫於香港長遠經濟表現能否贏得信心，以及香港政局能否長治久安，以確保對公眾所作承諾能夠一一兌現，而免受政府換屆而產生變化。以美國為例，該國的「福利社會」（welfare state）共識在 1928 年至 1980 年期間，歷時半個世紀一直維持不變，但在 1980 年至 2008 年期間卻有所動搖。今後能否重建共識仍是未知之數。

正當本地社會在政制發展路線圖問題上出現嚴重分歧之際，香港能否短期

內達成懸空已久的政策共識？新政策共識須包含甚麼內容？下章開始探討當前政策分歧的歷史成因，以期為擺脫目前困境提供索引。

參考文獻

Yun-Wing Sung, Pak-Wai Liu, Yue-Chim Wong, and Pui-King Lau, *The Fifth Dragon: Emergence of the Pearl River Delta*, Addison-Wesley Publishing, 1995.