

# 二十一世紀的香港：經濟、社會與政治 的可持續發展

研究報告

香港社會民主基金會

二 00 一年十月

# 報告摘要

## 1. 課題

這個報告集中分析一國兩制未來十多二十年的發展，對香港所產生的各種可能性和特區應作的政策響應。

## 2. 制約與優勢

香港已經成為國際大都會及金融服務中心；但十多年的政治過渡病症、暴發心態和泡沫現象，令香港變成極為昂貴卻環境劣化的城市、結構失衡的經濟體系。

香港與大陸的地緣因素、以及一國兩制，使資源(包括勞動力)流動以至徹底的分工不易實現。這種政治與經濟的衝突，規限了香港的發展選擇。大陸入世，對香港帶來商機和仲介角色，亦帶來競爭挑戰。香港應有三五年優勢，但大陸各城市的追趕能力不可小覷。

就香港內部而言，令人憂慮的是人力素質的下降。不過，香港的地理型格頗特殊：大都會而有山有水，中西文化交匯，增加了旅遊吸引。

一國兩制的政治限制影響著香港。未民主的祖國，凌駕于半民主的特區。香港內部自主性縱有多大，政治都難以能達致穩定均衡，對改革造成制約。

## 3. 未來的幾個可能前景

未來香港的經濟出路，我們猜測了幾個前景的可能性。

(1) 香港經濟結構保持相對完整性，工商並舉，既能高增值，又能提供充份就業。這個可能性看來不大。

(2) 繼續沿著目前的老路走下去。一部份是超級曼哈頓，另一部份則第三世界化。失業上升、貧富懸殊、社會不穩。除非政策及社會行為有顯著改變，此一可能性不幸地頗高。

(3) 發展一個優化的二元經濟。第一元的火車頭是高增值、但低就業的曼哈頓加帶香港特色的小型創新科技中心和跨國服務行業。第二元則屬低增值、

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，這前景的可能性應該不低。

#### 4. 優化的二元經濟

我們認為，前景(1)已難實現。港人應做的，是儘量避免前景(2)的出現，爭取發展優化的二元經濟——亦即前景(3)。

實現前景(3)的有利條件頗多。香港是國際營商及金融服務中心，有基礎研發金融及商務軟體，中醫藥、環保技術、物料科學研製等。香港是進入大陸的踏腳石，通訊基建先進，發展仲裁及物流供應管理大有條件。

第二元方面，香港的地理型格適宜推廣“中西文化觀賞旅遊”、“生態旅遊”等活動。目標顧客包括外國人和港人自己。旅遊可產生乘數及滿溢效應予第二元；而貧富不能太過懸殊，削弱大眾的平均購買力。

但多元化的火車頭單靠市場及私營企業似難自動出現；它需要政、商、學的三角聯盟，加上適當的誘因機制，包括稅務優惠與科研撥款。

第二元也有隱憂。環境美化，人的質素改善，才可擴大旅遊服務的需求；這牽涉整體教育的改革、社群意識的建立和強化、以至文化活動的推廣。更且，第二元因替代性低，容易形成某寡頭壟斷和單頭壟斷；政府應對此有所警惕。

#### 5. 實現優化二元經濟的策略

我們認為有以下四點策略可以考慮：

(1) 形成共識 -- 香港應對一國兩制下的未來發展形成共識。不幸地，香港經歷了回歸、金融危機、以至憲政的衝擊，仍未痛定思痛。這方面，政府是責無旁貸。

(2) 思維轉軌 -- 優化的二元經濟需要新思維，而其中政府的角色舉足輕重。新思維的內容應該包含：

- (i)重新界定政府於促進經濟發展，特別是重大政經轉型過程中的角色。
- (ii)對香港以往成功公式的反省，並探索新公式如財稅誘導的作用。
- (iii)政府應避免行政干預，以法律規範市場，如制訂公平競爭法。

(3) 有效落實 -- 要落實新思維，行政會議及司局官員的任命乃其關鍵。公務員改革必須推行，非政府團體和智囊以至區議會的角色不容忽視。

(4) 配套策略 -- 政府的思想及行動改變，須民間及輿論的支持配合。它必須改善高層政治推銷技巧，加強與民眾及傳媒雙向溝通。

除了以上四點策略考慮外，人才是二元經濟的主要要素。教育改革應在普及、促進社會流動以及公平有效地選拔精英之間，取得平衡。大專教育方面，不應單對大學管理層施加財政壓力，校內亦必須推行教授治校和民主化。

此外，香港需要基礎研究與應用及政策研究並重；我們提議把研究撥款分為基礎研究與應用及政策研究；學術評估亦應設立兩套標準。政府必須放棄“低而簡單的稅制”的迷夢，用財稅措施來激勵科研。

第二元的人力素質，牽涉普及教育、文化、傳媒風氣和社會環境。公共目標無疑是要令大眾平和；階層之間保持流動性，低下階層覺得仍有上進的途徑，因而甘心當第二元的勞工。

## 6. 實現優化二元經濟的陸港協調及利益共同體

香港仍須處理與內地經濟一體化帶來的機遇與矛盾。解決之道是兼取淡化與強化之長，棄兩者之短。香港須為第一元的高增值闖開途徑，以免生產要素及產出價格與大陸同一化。它亦應避免單向的人口遷移，並紓解香港的“困籠成本”。

香港應對大陸---尤其是地方政府---提供誘因，減低對香港“自利”策略的抵制。方法是建立“利益共同體”，它的起點是珠江三角洲及香港。要落實連系整合，協調機制應在省港政府高層之外，吸納重要縣城的決策者參予。

## 7. 社會福利政策的前景

無論何種二元經濟，包括優化的，理論上都會產生較大的貧富差距，造成二元社會。經濟全球化更加劇了低工資的“就業貧窮”和貧富差距擴大。

展望未來，香港的社會福利在二元經濟下有幾個可能前景：

(1) 延續目前的政策，繼續將社會福利的責任轉嫁用者。

(2) 改善社會福利制度，對窮人採取有利的傾斜，建立一個所有市民在市場

失效下仍可以依靠，而又合理的社會保障制度。

(3) 建立一個權責相配及社會福利與經濟政策相輔的制度。做法是實行“就業友好”的勞動市場政策，並使更多人脫離社會保障網及成為納稅人。

香港應參考(3)一類的設計。另一個層面的考慮，就是中港調協。若香港失業人口、老年人士，能夠在大陸再謀創業、就業或退休的機會，將有助紓緩香港的“困籠成本”。

## 8. 二元社會下政治生態均衡的次優選擇

一國兩制的政治框框及大陸的“未民主”影響了香港的社會生態。香港仍可營造和諧的氣氛，創造局部均衡。方法是使各方投入創造過程，令利益團體分擔成本、分享成果，也讓中低層份有上進希望及抒發途徑。

一國兩制下的特區政制設計有不少先天限制，形成了政治冷漠及低效率的惡性循環，要衝破它要靠精英主義和優才體制。它們的推行意味香港的文官制度須作重大轉變--某種形式的部長制是“弱勢”特首的保護傘。局長必然是專才，而局級也應設立本身的研究機制。

政府決策的精英化和科學化會令政黨的政策研究趨向務實和專業化。尚智氣氛將使商界、專家、學者等通過提高了智商的諮委會和智囊發揮更大決策作用。

精英主義和優才體制只能對政府的認授性作出部份補償。要服眾，決策過程的群體溝通和基層交往十分重要。加強區議會的作用應該深入考慮，同時要擴闊公民社會，鼓勵各種非政府機構的成立和參與。

這個次優的、非全面民主化的政治架構，關鍵在於一個有能力的政府，與及有一定參與的社群，協同地在特定的歷史制約底下，為香港闖出一條二元經濟但具備相對社會穩定的出路。

## 9. 最終的社會民主統一大業

“一國兩制”是承認香港是中國命運共同體的一個部份，互相尊重，而非互相排斥抗拒的關係。至於最終邁向大統一，香港社會民主基金會的立場是，一個民主的、取得社群認同參與、照顧民眾共同利益的制度，是中國全體的歸宿。

# 二十一世紀的香港：經濟、社會與政治 的可持續發展

## 第一章 課題

二十一世紀，香港往何處去？經濟、社會及政治各方面的發展又須如何配合？

基本上，對香港來說，二十一世紀可分為兩大階段。(一)一國兩制的實施：香港與大陸按照基本法和具體現實的權力平衡而處於既分離又整合的狀況；(二) 最終的結合：大陸和香港肯定是個命運共同體，但結合的過程(convergence process)和到站模式(end state)----卻因眾多政、社、經的制度及因素的規範與影響而並不明朗。

更甚的是，階段(一)與階段(二)之間的發展軌跡、具體時間和接合方式(包括合理的分工和連系)，很難預先估計。香港大概對階段(二)會有些影響，但程度不宜高估。

因此，我們在這個研究報告裡所集中分析及前瞻的，仍是階段(一)的主要時段，即一國兩制未來十多二十年的發展，對香港所產生的各種可能性效果和特區應作的政策回應。

## 第二章 制約與優勢

經過多年努力經營，香港終成國際大都會、營商及金融服務中心。積累了硬體、軟體、法治精神、英語能力俱有優勢。再加上作為開放中國的跳板，更具仲介的特長。

但十多年的政治過渡病症、暴發與過客心態和泡沫現象，引致誤走方向，錯失時機，令香港變成極為昂貴卻環境劣化的城市、結構失衡的經濟體系，隱藏的成本其實甚高。中國因素不過是個抵押品，現時還債的分責問題實不易處理，扭轉發展方向亦極為費力。

一國兩制，產生了政治分隔保護與經濟整合的矛盾。從經濟角度來說，一國兩制意味香港須維持一定的完整性。例如新加坡，製造業占生產總值(GDP)百分之二十五的底線政策，就是一種防禦。不過，基於香港與大陸的地緣因素，自由的資源流動以至更徹底的分工似乎更有效率，但至少在階段(一)內，一國兩制仍屬硬制約。這是政治與經濟考慮的衝突。

這種衝突，還受到人口的單向移動所激化。一方面，它引致了勞動力供需的錯配，而由於一國兩制，以及經濟和社會發展水準的差距，香港難以大量把剩餘勞工出口回大陸，唯有內部消化；另一方面，它規限了香港的發展選擇：單強調科技及效率升級將會產生嚴重的結構性失業問題。<sup>1</sup>

大陸經濟發展的新勢頭，對香港有利有弊。珠三角通過“第二次創

---

<sup>1</sup> 有關香港經濟過往十多年不平衡發展的分析，請參考Tsang Shu-ki, “The Hong Kong Economy: opportunities out of the crisis?”, *Journal of Contemporary China*, Vol.8, No.20, March 1999.

業”，拋棄前店後廠的被動角色，令人刮目相看，已成為香港的強勁競爭對手，遑論長江三角洲及上海。大陸入世，相對會加強珠長兩個三角洲的競爭籌碼，並削弱香港傳統的仲介角色。但中短期而言，入世其實亦替香港帶來新的商機、新的仲介角色。例如，“財富五百強”已進入大陸的，只有二百左右，其它三百、以至更多的大中小型企業，一段時間極有可能選擇香港作橋頭堡、踏腳石，利用我們提供的金融、法律、會計、及運輸服務。

當然，這些外資企業的大部份，或許終會發覺，選擇香港作為仲介並未能達致利潤的最大化；而大陸各個火車頭城市，亦不甘於讓香港盡得漁人之利。它們的追趕衝勁絕不可以小覷。上海、深圳交易所的集資能力將不斷增強，對香港股市的倚靠或會相對地減少。

另以貨櫃運輸份額為例，如下表所示，上海、深圳及其它大陸港口已急起直追香港<sup>2</sup>。香港實在不應掉以輕心。

港口	1997	1998	1999	2000
香港	100.0	100.0	100.0	100.0
上海	17.5	21.1	26.2	31.0
深圳	8.0	13.4	18.5	22.4
廈門	3.8	4.5	5.3	6.1
寧波	1.8	2.4	3.7	5.1

注釋：香港作為 100.0，其它大陸港口的運輸量列為百分比。

---

<sup>2</sup> 摘錄自Fuji Research Institute Corporation, *Asian Quarterly Review*, April 2001, p.9. 當然，不是有港口都直接與香港競爭，這個表只表示了低基數之上，它們高速的擴展。



但時間、優勢，三五年之內，仍是在香港那邊；最後的結果，就要看我們怎樣保持並發展自己的“新”角色。

無論如何，另一令人憂慮的現象是香港人力素質的下降。教育問題叢生，由小學直至大專，培養出來的畢業生語文及分析能力都不理想；惟私營企業與公營部門都未重視科研和在職培訓。在發達經濟之中，香港的科研開支對生產總值(R&D/GDP)比率(0.5%未到)差不多是最低的；這又反映了香港各界的短期行爲及心態。

作為國際大都會，香港的地理型格頗為特殊。可利用平地占總面積不及四分之一，比諸紐約、倫敦、東京等平坦城市，香港的建築成本(從平整土地開始)要高得多。以可用面積計，香港的人口密度屬世界之冠，環保成本以往低付或不付，現時則債主臨門！好處卻在於：國際大都會而有山有水，兼且中西文化交匯，並不多見，增加了旅遊吸引。換言之，香港像悉尼、里約熱內盧，多於像紐約、倫敦、及東京，但經濟發展水準卻遠高前者而接近後者。這種種制約優勢，在制訂未來發展策略時須詳加考慮。

一國兩制的政治限制，將長久地影響香港的社會生態。一個尚待民主化的祖國，最終凌駕於半民主化，進入新經濟年代的國際大都會之上。無論香港內部自主性有多大，幻想政治能達致穩定均衡，可以休矣！內外的“反共”勢力必會長存，亦肯定有市場。從振興中華的角度，自然希望改變成本愈低愈好；但進步之士，包括民族主義者或社會民主派，都不能排無視朝換代的可能性和預計之後的明天；前蘇聯及東歐的巨變乃前車之鑒。簡言之，中國大陸一天未真正民主化，香港內部某些層份和界別的“抗中”情意結就不易低減或消散。這是推動任何本地改革政策的主要制約之一。

### 第三章 未來的幾個可能前景

未來香港的經濟出路，有幾個可能前景。基於各種因素的綜合考慮，我們大膽地猜測其可能性，以資討論。

- (1) 香港經濟保持相對的完整性，工業與商業並舉，既能產生高增值，又能提供充份就業(不必將內部難題出口)。這個可能性看來不大。
- (2) 繼續沿著目前的老路走下去。一部份是超級曼哈頓，通過輸入優才及各種硬體軟體來支撐；另一部份則第三世界化。財大氣粗者、暫駐專家與一些愚民、暴民、刁民混雜；大多數無辜市民則靠邊站。失業上升、貧富懸殊、環境更劣、社會不穩。除非政策及社會行為有顯著改變，此一可能性不幸地頗高。
- (3) 發展一個優化的二元經濟。第一元的火車頭是曼哈頓加帶香港特色的小型創新科技中心(專注金融、商務軟體，並蓋及中醫藥、環保技術、生物及物料科學研製等)、和從傳統國際貿易發展出來的跨境/跨國服務行業的多元推動器：高增值、但低就業。第二元則靠廣大的勞動密集行業：低增值、但高就業。這包括旅遊、文化、娛樂、百貨、飲食、社會及個人服務、以至回收工業等等。如何促進二元之間的良性迴圈，是核心所在。如果香港大眾齊心，特區領導層思維轉軌並落實改革，可能性應該不低。

## 第四章 優化的二元經濟

基於上述香港的優勢和制約的分析，以及對前景的猜測，我們認為，前景(1)已極難實現。港人應做的，是儘量避免前景(2)---劣化的二元經濟的出現，爭取發展優化的二元經濟---亦即前景(3)。<sup>3</sup>

前景(2)和前景(3)在短期表像上不易分別；但長期的發展潛力肯定迥異。實現前景(3)的有利條件頗多。正如第二節所言，香港是國際大都會、營商及金融服務中心，已具先行者的優勢。以此為基礎，再研發金融、商務軟體，難度應不太高，因為本地就是龐大的實驗室及市場。至於中醫藥、環保技術、物料科學研製，大學裡專才不少，問題是如何善用而已。況且，香港始終是個有長遠歷史的國際貿易城市，更是進入中國大陸的踏腳石，但又兼具西方法治傳統和一國兩制的保護作用，資訊基建尤為先進，發展以國際法為基礎的仲裁中心，以及物流與供應鏈管理基地應有很好的條件。同時，更應銳意發展服務出口，包括電影、唱片及電腦軟體等。

第二元方面，第二節已指出，香港的地理型格似悉尼、里約熱內盧，多於倫敦、紐約、或東京，但經濟水準高於前者而接近後者，更兼具有東方和西方文化的各顛混合特色，故適宜推廣“活力城市旅遊”、“中西文化觀賞旅遊”、“生態旅遊”、“傳統旅遊”等活動。目標顧客不單是外國人，還包括香港消費者自己。

---

<sup>3</sup> 二元經濟是發展經濟學的一個主要理論，請參考R. Kanbur and J. McKintosh, “Dual Economies” in John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman (eds.), *The New Palgrave, A Dictionary of Economic Theory and Doctrine*, New York: Macmillan, 1985; 及 G. Ranis, “Analytics of Development: Dualism” in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Elsevier Science Publishers, 1988. 此類經濟的特點是兩個部門所用的生產要素有所分別，資源流動受到某些限制，或者市場格局並不一樣，因此形成了部門之間的分隔及不對稱，以至效率的削弱，需要加以解決。

旅遊可帶旺文化、娛樂、百貨、飲食等。但前題需要作為第一元的火車頭，有足夠的高增值，產生有份量的乘數效應及滿溢效應予第二元；而且貧富不能太過懸殊，削弱大眾的平均購買力。

第一元和第二元是可以互相帶動的，香港過往已有歷史例子。一九九三、九四年地產股票市道興旺，消費行業也大蒙其利，反過來令樓價租金(特別是商業樓宇的)進一步上升，結果令到香港出現勞工短缺的情況。當然，是時的第一元太過依靠房地產，發展並不健康，我們必須記取教訓，不要在未來任何時期重蹈覆轍。

不利因素倒不少。單靠市場及私營企業，多元化的火車頭似難自動出現；它需要政、商、學的三角聯盟，加上適當的誘因機制：包括稅務優惠、科研撥款與鼓勵政策，以至建立三方的合作和交流管道。就此，香港較諸歐美，甚至南韓、臺灣都頗為落後；決策者不作反省，將起步艱難。

第二元也大有隱憂。環境一日不美化，人的態度一日未改善，勞動密集的服務又怎能擴大需求？誰願意在汗煙瘴氣、語言無味的城市“享受旅遊”。東亞金融風暴驚醒了部份人士，態度無疑有所改善；但不少依然故我，而且怨氣日深。勞動密集的服務行業以人為本，要明顯進步實非易事。這牽涉整體教育的改革、社群意識的建立和強化、以至文化活動的推廣。否則，第二元也有空洞化或北移的危機：大批港人到內地消費、部份服務工序移往大陸，就是警號。

更且，無論是第一元還是第二元，產品及服務都有“可貿易成份”(tradables)與“非貿易成份”(non-tradables)之分。前者面對國際競爭壓力，

後者則因替代性低，享受頗大程度的內部市場保護，容易形成某些大企業的市場力量，甚或寡頭壟斷和單頭壟斷。這些企業有可能濫用其市場力量，謀取暴利，終而損害經濟整體的長遠發展。市面流傳什麼“x 家天下”，就是對香港前景的一種普遍憂慮；政府應對此有所警惕。

一個考慮是有沒有方法可以更快地提高香港的競爭力？將港元貶值經常有人提議，但貨幣局(currency board)制度若更改匯率可能會嚴重地削弱固定匯率的可信性(credibility)，引致一連串的投機。此外，在可見的政經不穩定狀態下，要香港作為一個國際金融中心，但從未具備有效地管理浮動匯率經驗的體系，一下子把港元浮動，亦會帶來不易估量的風險。

另一種方式是通過非一般性的途徑減低香港的經營成本，以提高競爭力；這需要通過各種跨境管道來維持香港的低下階層的生計：例如羅湖二十四小時通關，使遷往深圳居住的香港勞工的日常生活成本(因而平均工資)下降。此一選擇避免了港元匯率貶值和浮動的一刀切的負面效應(例如輸入通脹)。但相反的考慮是措施對香港房地產的需求以至價格及租值所產生的壓力，以至對香港經濟整體發展和社會公平的影響。這方面需要再深入研究。

## 第五章 實現優化二元經濟的策略

我們認為有以下四點策略可以考慮：

### (1) 形成共識(consensus formation)

最優的選擇，自然是香港作為一個社群，經歷了回歸、金融危機、以至各種憲政的衝擊，痛定思痛，經過深切反省(soul searching)，就香港在一國兩制下的發展形成一種共識。很不幸，甚至經過了這個數十年不遇的逆境，共識似乎並未出現，而且分化還有擴大的趨勢。故此，社會上的勢力團體有必要負起帶頭作用。

### (2) 思維轉軌 (paradigm shift)

要促進前景(3)---優化的二元經濟---看來需要一定的官、商、學配套策略。首先是新思維 (new paradigm)，我們要承認舊有一套是保守的靜態均衡思想，更且受到了過渡病症的卡困：過多的財政及外匯儲備下依然生硬地死守年復一年的預算流水帳平衡，只肯當掌櫃的角色，對財稅誘因機制視若惡魔，太重視國際貨幣基金組織、評級公司、以及其它國際保守傳媒的主觀胡說等等積習。不拋棄的話，香港便難以翻身，只可能在老路中打滾，陷入大多數人不願見到的前景(2)。

會否出現思維轉軌 (paradigm shift)，政府的角色舉足輕重，因為它顯示了有實質內容、兼具金錢和行政力量的宏觀方向。董特首過往四年施政的最大缺憾，就只是提出了一些概念，卻無具體的方向內容，公務員體系在陳方安生政務司司長領導之下，亦未能有效配合。此所以董特首頭四年的特區政府誠意有餘，推動力非常不足。再這樣拖拉，香港就會沉淪！

思維轉軌的具體內容，我們認為應該包含：

(i) 重新界定政府於促進經濟發展，特別是重大政經轉型過程中的角色。傳統的自由經濟思想及因循的靜態平衡觀點明顯過時，香港對此應參考新加坡、上海、和深圳的成功例子，勇於創新，衝破意識型態的絆腳石。

(ii) 對香港以往成功公式的反省：地產為主的金融熱潮是否最佳增長途徑？財稅誘導為什麼不應推行？當然，政府某程度上是選取贏家。但如果贏家是一些行業(例如 IT 或中醫藥)或活動(例如 R&D)，而不是個別企業，更且主要是在成功之後，才能享受優惠，又有何不可？官、學、商為何不可以建立策略性聯盟(strategic alliances)？數碼港這種予人“私相授受”印象的行政決定，豈非更劣？

(iii) 政府作為經濟的促進者與仲裁者，必須制訂公平競爭法，確立遊戲規則。<sup>4</sup> 國際大財團其實更加歡迎明確的競爭法規及執行機制，而非行政干預或干擾(arm twisting)，遑論讓某些傳統家族濫用市場力量，享用政治免費午餐。

(ii)與(iii)共同配合，十分重要，因為它們既使政府更積極地誘導協助經濟發展，但又維持公平競爭。

### (3) 有效落實(effective implementation)

現時特區管治的最大瓶頸，是特首、行政會議跟公務員體系的斷層。

---

<sup>4</sup> 參考香港消費者委員會，*公平競爭政策：香港經濟繁榮的關鍵*，一九九六年。國際貨幣組織亦在一九九九年及二〇〇〇年的第四條款磋商總結聲明中，促請特區政府注意公平競爭問題，二〇〇〇年的甚至認為香港應考慮立法。文件見[www.info.gov.hk/gia/general/199911/30/1130170.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/199911/30/1130170.htm) 及[www.info.gov.hk/gia/general/200011/14/1114124.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/200011/14/1114124.htm)。

思維轉軌之後，就有落實問題。事在人為，行政會議成員、以及司局長的任命乃其關鍵。部長制、合約制應該實行；但整個公務員系統的問責與效率改革，亦必須推行。

取消兩局(市政局和區域市政局)某程度上提高了行政效率，但新思維與新發展策略更需廣泛的諮詢和參與，這方面在制度上應有所配合；非政府團體(NGOs)和民間智囊(unofficial think tanks)的角色不容忽視。作為起步，可以考慮加強區議會問責性的同時，採取某些變種型式來增加其權責。

#### (4) 配套策略(coordinating strategies)

單有政府的思想及行動改變，而無民間及輿論的支持和配合，仍難成其事。過往幾年的印象竟是，特首空懷大志，但民間和輿論界的怨懟卻日積月累。雖謂金融危機帶來極端不利改革的環境，政府又非上下一心；但高層缺乏政治推銷技巧，疏於與民眾及傳媒雙向溝通，亦有以致之；這方面必須改善。

人才素質是二元經濟的主要投入要素。教育改革應在普及、促進社會流動(social mobility)以及公平有效地選拔精英之間，取得平衡；而不應簡單地順應自由主義及平均主義，致令出現磨平(levelling)和整體水準下降的劣境，以及阻礙優秀的學子充份發揮才能，進入適合他們的上升途徑。就第一元(即火車頭)而言，它涉及大專教育及科研。香港這方面的教育改革，目前集中于對大學管理層施加財政壓力，但對校內的管治模式(governance structure/mode)，則囿于學術自由而不甚了了。真正改革之途，應從上而下及從下而上兼顧。就後一方面而言，校內必須推行教授治校和民主化，提高管理的透明度以至教學者的尊嚴和士氣，對教師的評估制度須客觀化。其實這才能貫徹學術自由，以及提高教學和科研水準。此外，



香港需要的不單是基礎研究，應用與政策研究亦十分重要；因此，我們提議把研究撥款分開兩筆，一歸基礎研究，另予應用與政策研究；學術評估亦應該設立兩套標準。

上文指出，在發達經濟之中，香港的科研開支對生產總值(R&D/GDP)比率屬最低之列。政府必須儘快落實創新科技委員會的建議，數碼港、科學園不可止於造秀；並且要從“低而簡單的稅制”的迷夢清醒過來，層樓再上，用財稅措施來激勵科研發展。

第二元的人力素質，牽涉普及教育、文化、人口政策、傳媒風氣、社會環境和心理，因素錯綜複雜，不易調控。金融危機令香港一些民眾趨於浮躁，問題更難處理。公共目標無疑是要令社會平和，人際關係多點愛心、少些暴戾；階級、層份之間保持一定的流動性，低下階層覺得社會並非歧視壓抑他們，自己仍有上進的途徑與希望，因而甘心當第二元的勞工，笑臉迎人，令遊客和顧客都有賓至如歸的感覺。只有具備這些條件，勞動密集的服務行業才會興旺發展。

## 第六章 實現優化二元經濟的陸港協調及利益共同體

若果上述難題成功解決，香港建立了新的決策和推行機制、以及實施積極的經濟政策，我們認為仍須處理某些與內地協調有關的根本課題。

如何處理與內地經濟一體化所帶來的機遇與矛盾？淡化還是強化？淡化意味香港跟大陸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 (equalization of factor and output prices) 動力把香港拉向珠三角的低水準(雖然這個水準不斷上升)。強化顯然會帶來更佳的配置效率 (allocative efficiency)，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，不外是兼取淡化與強化之長，而棄兩者之短。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、生態、活力與文化之都的招牌。換言之，香港走一條珠三角仍未有條件走的陽關道或獨木橋。另外，假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，將有助紓解香港的“困籠成本”。這方面，近年來法規的限制已實質地大有放寬，餘下的主要是經濟和社會服務配套的障礙；特區政府須想方法加以方便及協助。港商投資或中港合資的配套“港式衛星城市”和“退休樂園”、跨境的創業資助，都應該考慮。

再深究下去，香港有需要重新制訂其人口政策。家庭團聚、專才輸入、以至永久的移民政策(吸納國內和外國的精英及有用人才作為本地的永久居民)，三者都應系統地考慮。

不過，中國大陸，尤其是地方政府，對香港這種“自利”的發展策略可能有所保留。疏導的方法是提供誘因，使大家認同和參與如此策略：共同投資、分擔風險、共用其成等等。這類似或等如利用金融投資分享機制，替香港設置一個淡化與強化之間的最優界點；一個可考慮的協定是相互投資只限於利潤分享而不參與決策。現時多談港商到大陸投資，少說大陸的企業在香港投資(股票上市除外，但部份不單不是投資，還屬吸資)。無論如何，沒有政府之間的協調，以及稅務優惠等政策配合，要實現談何容易。

再說清楚一點，我們的目標是把香港變成中國的有價值資產，而非負累，而大陸無論中央或地方都或多或少能得益自香港的繁榮。那麼，中國大陸亦必須把香港在她的龐大分工合作規劃中作出某種定位。現時粵港經濟合作的貌合神離，正反映出中央、地方(廣東)和特區，對香港在整個中國經濟體系中的合理定位都未有共識。

換言之，中港之間，必須找出利益的共同脈絡和投資要點，並加大注碼，建立“利益共同體”。這個取向，跟河水不犯井水的靜態一國兩制觀點，差別很大。利益共同體的起點，自然是珠江三角洲及香港。要落實連系整合，看來協調機制應在省港政府高層之外，吸納重要縣市的決策者參予。固然，利益共同體必須不斷擴大至長江三角洲以及其它國內區域。

再拉開一點看，中國有需要建立一個中央及與其它省市溝通合作的機制，如雙邊及多邊條約、自由貿易區、互設辦事處等，加強交流合作。這會有助中國和平統一和建立一個現代化的中央與地方、地方與地方關係。

## 第七章 社會福利政策的前景

無論何種二元經濟，包括優化的，理論上都會產生較大的貧富差距，造成二元社會。若加上全球經濟一體化帶來的低工資“就業貧窮”現象，貧富差距擴大的趨勢是明顯不過的。社會福利制度設立的用意就是透過政府干預進行再分配，以減低市場失效對社會的衝擊。

香港社會福利的理念認為此類公共開支是社會的一種負擔。但自一九七三年前港督麥理浩提出公屋、教育、醫療、社會保障及社會福利服務為建設社區的「四條支柱」以來，香港的社會福利開支還是有實質的增長。一九七三至七四年度，香港用於上述四項社會福利的公共開支只占生產總值(GDP)的 5.9%，於二零零一至零二年度，比率已達 GDP 的 11%。

不過，若以發達國家的標準來看，香港還遠遠落後；例如一九九五年“歐共體”國家用於相關的開支平均占GDP的 28.5%。<sup>5</sup> 香港這種“既有改進但仍又不足”的現象反映在低社會福利待遇，社會保障項目不足及較差的社會服務質素；例如“綜援”家庭收入微薄但市場工資更低、老年退休制度才于近年成立、失業保險還未進入議程、基礎教育投入嚴重不足，以至醫務人員長期超負荷工作等。

“九七”前，由於社會福利開支還是有所增長，而經濟持續繁榮亦提供某程度的社會流動機會，紓緩了擴大的貧富懸殊所可能引致的社會不安。一九九七至九八年爆發的東亞金融危機，使經濟持續高增長的神話破滅，

---

<sup>5</sup> European Commission (1998), *Social Policy and Social Protection*. European Commission report of 23 April 1998 on Social Protection in Europe- [http://europa.eu.int/scadplus/scad\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm)

香港缺乏了社會流動所提供的減壓器，市民對社會福利的加深倚靠，故此是自然不過的事。但是，基於香港政府的社會福利理念，特區卻引入了市場機制的私營化策略，使社會福利不能有效地紓解二元經濟所做成社會問題，尤其是貧富懸殊的擴大及貧窮問題。

展望未來，香港的社會福利在二元經濟下有幾個可能前景：

(1) 延續目前的政策，政府繼續將社會福利的責任轉嫁用者。若經濟不景持續的話，它的後果將不堪想像。香港將大有機會回復六六、六七年的社會不安景象。就算經濟維持景氣，人口老化、家庭結構轉變及社會期望提升，亦會加重對社會福利的壓力。

(2) 改善社會福利制度，對窮人採取有利的傾斜。這可說是反轉現行政策，建立一個所有市民在市場失效下仍可以依靠，而又合理的社會保障制度。它的目的是讓窮人可以透過就業(就算是低工資的就業)，亦同時得到社會福利再分配而有合理的生活保障。

這前景是既容許二元經濟的市場剝削，但亦透過對窮人傾斜的社會福利，如公屋、租金津貼、廉價的普及醫療等，緩和前者所產生的就業貧窮及貧富差距等社會問題。不過其前題是要確立合符香港情況的“相對貧窮線”(relative poverty line)，以達致一個有社會共識的救濟及收費豁免機制。不過，這一前景並不一定能應付香港內部對社會福利的需求，如人口老化、家庭結構轉變及社會期望提升所產生的壓力。總的來說，它主要是肯定社會福利對社會下層安撫的作用。

(3) 建立一個權責相配及社會福利與經濟政策相輔的制度。北歐國家既是開放經濟但亦有最平等的社會福利。它們的做法是實行“就業友好”

的積極勞動市場政策，使更多人脫離社會保障網及成為納稅人。同時在設計社會福利時，最新的意念是就業者的福利應由雇員及雇主共同供款，而非全由公帑負責。<sup>6</sup>

香港亦應參考這些設計。一方面積極創造就業，令“有能力者”自力更生。但積極的就業政策亦要宏觀的經濟政策推動經濟持續發展才會有效。另一方面，香港應在經濟景氣之際引入“有能力者”分擔社會福利成本的機制，以平衡福利的權責及內置抑制過度需求的機制。由於有新的資金及抑制需求的機制，社會福利便可以不只為窮人服務，而惠及一般市民。這前景的好處是避免“普及式”社會福利制度無限擴充，亦由於社會福利向一元化傾斜而達到社會融和的目的。

另一個層面的考慮，就是中港調協。上面提過，若香港失業人口、老年人士，能夠在大陸再謀創業、就業或退休的機會，將有助紓緩香港的“困籠成本”。這方面，除商家的投資配合外，政府的政策(例如香港在大陸退休人士的福利特別是醫療服務互通問題—例如方便老人返港入院治病)亦須有所配合。

就香港內部政策而言，特區政府應有一套全面及長遠的減貧策略。聯合國“經濟、社會及文化權利委員會”<sup>7</sup>最近亦建議香港設立專責的減貧官方組織，加以推動及促使各政府部門互相配合。減貧政策最重要是應付與二元經濟的相關議題：如何透過社會資源再分配幫助窮人，尤其是低工資的“就業窮人”，與及縮減貧富距離？

---

<sup>6</sup> Joakim Palme (1999), *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*, Nordic Council of Ministers. <http://www.norden.org>.

<sup>7</sup> 見信報 2001 年 5 月 12 月，頁七報導。

這方面的政策應包含三點考慮：

第一，須有一個相對完善的社會安全網。它包括全民醫療健康保障、基本住屋保障及基本收入保障。目前香港這些社會安全網已大致完備，但特區政府近年的改革措施卻有不少值得令人擔心之處。例如“成本回收”及社會保險的措施對窮人有落井下石之嫌，房屋政策的重點亦不在於說明最有需要的社會階層，而且，量度貧窮仍然缺乏的客觀標準<sup>8</sup>。

第二，如何援助“就業窮人”是個問題。在二元經濟下的就業市場，不少低收入家庭並不能單靠工資得到合理的生活質素，特區政府尤應在住屋及再培訓兩方面積極協助他們，例如加快興建公屋，補助住屋困難戶的租金。

第三，正如上述，要保持社會流動暢通的機制。在二元經濟下縮減貧富差距並不容易，因此特區政府應同時著眼於在經濟政策、教育政策及職業再培訓等方面，確保貧窮家庭及其子女有平等機會透過他們的自身努力，改善生活條件及社會地位。單就教育改革而言，我們已指出應在普及、促進社會流動以及公平地選拔精英之間，取得平衡；而不應簡單地順應自由主義及平均主義，致令出現磨平和整體水準下降的劣境。令人擔心的是特區政府部分的教育改革措施，如直資中學、“一條龍”及廢除公開試等，都可能對貧窮家庭的子女教育機會有負面影響。因此，我們建議特區政府應審慎推動教育改革，例如多作試驗才落實政策的全面推行，以及設置“平等教育機會審核”機制等。

---

<sup>8</sup> 可參考聯合國 2000 年“人文發展報告”有關人文發展指標的建議。它為發達國家而設的貧窮線，指低於中位可使用收入一半的住戶。

在全球經濟一體化的壓力下，社會保障同樣要與整體的經濟競爭優勢有所配合。因此，特區政府亦可在部分社會服務(如公共醫療)對有經濟能力的市民收取部分成本，並強制有工作能力的“綜援”受助者接受就業輔導及再培訓<sup>9</sup>等平衡權利與責任的機制，使社會福利亦恪守可持續發展的原則。

總言之，政府要對社會安全網，以及它在經濟的穩定和增長中的角色有清晰的界定，並通過適當的財政政策和有創意的援助及鼓勵機制，把社會資源作再分配，以達致公平與效率兼顧的目標。

---

<sup>9</sup> 我們應從正面的角度看這問題，有工作能力者應得到就業保障的權利，關鍵是政府須推行配套政策。例如在北歐諸國，除挪威外，都要求有孩童的單身母親，在保證提供合適幼兒照顧下，要找有工資的工作才可得到社會救濟。雖然單身母親在家照顧幼童亦減低社會照顧的開支，但這做法的缺點是造成長期依賴。見Lubbe Buchele & Peter Scherer, “Putting Social Policy to Work”, *The OECD Observer*, No. 212, June/July 1998, <http://www.oecd.org/publications/observer/212/Article9-eng.htm>.



## 第八章 二元社會下政治生態均衡的次優選擇

上文指出，一國兩制的政治框框影響了香港的社會生態，部份地造成了二元經濟和二元社會。大陸的“未民主”與香港的半民主，在新經濟年代必然會有頗多磨擦，一段頗長時間之內難以達至政治均衡。如何營造利於和諧的社會氣氛，在缺乏整體均衡的情況下創造局部均衡，實屬一大考驗。

基本上，方法是使各方投入(engage in)創造過程。關鍵在於如何促使利益團體分擔成本、分享成果，但也讓中低層份有上進的希望，以及抒發抑壓和不滿的途徑。

一個明顯的原則是上下兼顧：(一)從上是社會整體的要求，這必須通過民主或更科學、透明的決策過程來形成，並對所有的單位作出有共識的規範制約，而並非單靠長官意志、或者領導空疏的“偉略”；(二)從下的是個別單位的管治架構(governance structure)的理性化和透明度的提高，賦予受管治者權力(empowerment of the governed)，防止無制約的經理和官僚弄權造成士氣不振，甚或一潭死水。

這意味我們應在制度上加強對權力的監控及制約，讓智慧和創造力能恰當地得別釋放與發揮；但推動生活方式的變革，於日常家庭、工作和社會生活中注入民主、平等、尊重及關懷，同樣重要。

換言之，香港需要的是政治體制的現代化及公民社會的再造。沒有這些先決條件，各個環節的大動作改革實難成功推展，和諧氣氛、認同感、公共的環保意識就不容易形成甚或鞏固。

無論如何，一國兩制下的特區政制設計具有如下的先天限制：

- (1) 特首缺乏政治經驗和班底，而且認受性低，不能貫徹行政主導。
- (2) 沒有執政希望的政黨只能做反對黨；議會只能否決法案，無倡議能力，這反過來阻礙政黨的normal發展。同時，
- (3) 英式傳統的文官制度又有不少缺憾：例如缺乏專業知識、相對封閉、無研究配套、無問責制度等等。

在無法大動作改變政治架構的情況下，必須克服下列的政治冷漠迴圈：

- 甲、 大多數人士對政治無興趣
- 乙、 政府吸引不到精英
- 丙、 為政者無能失誤
- 丁、 反對派政黨專注負面的角色

在可想見的形勢下，要衝破如此惡性循環，似乎只能訴諸精英主義(elitism)和優才體制(meritocracy)，起碼這比缺少認授性的、低效率的善意獨裁/行政主導稍易為市民所接受。換言之，精英主義和優才體制是香港特區不平衡政體的一種緩衝器(buffer)。

推行精英主義和優才體制，意味香港的文官制度須作重大轉變----某種形式的部長制是“弱勢”特首的保護傘。局長必然是專才，更且應高薪厚酬(但當然要有嚴格的考核和淘汰機制)，而局級也應設立本身的研究機制，進行科學的決策分析和提出建議；這跟以往的政務官體制，自是兩回事。

在歐美而言，這已是常規，那一個重要的政府部門沒有自己的研究單

位？香港殖民地政府以往的做法，就是一靠倫敦賦有豐富經驗的忠告；二是乞靈外國顧問專家。管治階層本身少有內部(in-house)的專業知識積累。這種因循做法必須改變。

政府決策的精英化和科學化，可能反過來迫使政黨的政策研究趨向務實和專業化。在一個擺事實、講道理的尚智氣氛底下，商界人士、專家、學者等，可通過提高了智商的官方諮詢委員會和具有一定資源的智囊機構發揮更大的決策作用。

不過，精英主義和優才體制只能對特區政府的認授性(legitimacy)作出部份補償——它是以能力(competence)來緩和認授性的不足。說到底，單是能力還未必可以服眾。故此，決策過程的群體溝通和基層交往十分重要。

這方面，加強區議會在社群建立(community building)和共識形成(consensus formation)的作用應該深入考慮，特別有關財政資源及決策權力範圍。同時要擴闊公民社會，鼓勵各種非政府機構(NGOs)的成立和參與，以及吸引市民投入，通過利益團體的公開活動，影響公共政策。特別是在新開發的地區(如東湧、將軍澳等)，更應嘗試新型的社群模式，在政府的協助下方便各團體促進居民的互助、提供內部服務的能力，並應賦予其足夠的資料和資源，使之可以對宏觀政策作出有水準的評議和貢獻。積累的經驗亦可作為其它“老區”的參考。

這個次優的、非全面民主化的政治架構，關鍵在於一個有能力的政府，與及有一定參與的社群，協同地在特定的歷史制約底下，為香港闖出一條二元經濟但具備相對社會穩定的出路。

## 第九章 最終的社會民主統一大業

“一國兩制”是承認香港是中國命運共同體的一個部份，承認發展階段不同，互相尊重。並非河水、井水的互相排斥、抗拒的關係。

至於最終邁向大統一，則屬更長遠的課題。香港社會民主基金會的立場是，一個民主的、取得社群認同參與、照顧民眾共同利益的制度，是中國全體的歸宿；亦是仁人志士所應盡力爭取的最終目標。

--完--