

第二章

二十一世紀的香港：經濟、社會與政治 的可持續發展續編

二零零三年三月

穩定香港社會局面，改革體制，重建優勢

報告

1. 課題

這個報告集中分析第二屆香港特別行政區政府面對的經濟、社會與政治發展問題，對香港所產生的各種可能性和特區應作的政策回應。

2. 香港發展面對危機

第二屆香港特別行政區政府成立以來，香港政府面對的壓力與日俱增。可是，踏入 2003 年，國家各級政府進行重組，新的領導班子會為國家及香港的發展，注入課題及動力。

未來幾年，環觀香港鄰近地區及世界發展趨勢，令人憂慮的問題多的是。2003 年，中東戰火，北朝鮮不穩定局面將是全球焦點。2004 年，布殊及陳水扁爭取連任。同時香港進行立法會選舉，政制檢討的啓動亦會引發不斷的社會爭拗，會延續兩、三年。另外，基本法 23 條立法及天主教教會取向，也值得關注。

今天的香港已出現了一定程度的危機。具體的指標是社會怨氣高漲。這種怨氣瀰漫於各階層，尤為突出的是中產階級的取向。中產階級是香港社會的一股積極力量，是特區凝聚力的核心。中產階級普遍對政府不滿，其中有不少負資產人士，對前景的看法十分黯淡。他們許多從事傳媒、專欄寫作、教育、社工、專業等工作，在傳媒經常散佈怨憤及批評政府。中產階級不會搞暴動，但這種情緒已直接影響中下層市民及年青人。

因此，穩住及爭取中產階級是防止民心散渙、消解危機的一項關鍵措施。

3. 不應過份強調財赤問題

近半年來，特區政府突出了財政赤字問題。誠然，在經濟低迷的情況下，財政赤字是一項重要的施政議題。但過份強調財赤危機，側重財政評級機構的評估，又說影響港元穩定等，最後可能會令民衆信心進一步惡化，促使這種危機自我實現。

另一方面，為了財政赤字，特區政府會強調減薪、向中產階級「開刀」、削減福利等措施。結果可能是進一步打擊中產階級和低下階層士氣，激化社會矛盾。

為了解決財赤問題，採取過份財政收縮政策，可能會破壞過往耗用大量經費投資的物質基礎及人力資源，對香港社會將來的發展有極其深遠的體制性影響。

究竟如何消解危機呢？首先，我們不怕危機，但不要過份突出危機，不要讓危機主宰了施政的長遠方針。一如在其他政策範疇，特區政府要有領導的視野、判斷、領導藝術與執行機制等。重點工作是啓動經濟、定出方向，重建香港優勢。

4. 穩定社會局面和推行民主化

在政治上，特區政府必須穩定社會局面，凝聚社會力量。具體措施是吸納精英及中產階級，穩步但較快地實行民主管治，重建對政府的信任。精英主義和優才體制，通過實在的政績，可以對政府的認授性作出部份補償。但要服眾，決策過程的群體溝通和基層交往十分重要。因此，民主發展絕不可以停滯。

民衆參與的社群，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。

香港是中華人民共和國管轄下的特區，政治改革最終不會將香港推向獨立。現在，對台政策容許臺灣在一國兩制下，推行全面的民主選舉。為了實現港人治港，吸納社會精英，香港的政治體制要有足夠的民衆參與，並應推行政黨化及議會全面普選，並盡量擴大特首選舉的認受性，然後通過特首與政黨組成執政聯盟，理順行政立法關係，提高特區管治的支援和效率。在改良了的體制之下，社會不再有政治免費午餐，要取得權力必須付出努力，包括政策研究以及與民衆溝通和服務的努力。商界及專業界亦應要「出錢出力」，增加政治投資。這種安排可以使香港政治更活躍、更合理和尚智，社會更有凝聚力。

5. 繼續發展優化的二元經濟：利用優勢促進龍頭行業

在經濟政策上，特區政府必須擴大及加強群體之間和跨地域的利益共同體，並積極創造本地優勢，使合作與競爭同步並進，形成良性迴圈。過去，政府曾提出主動活躍經濟角色。但現在，政府突出財政赤字的嚴重性，過份短視，結果是容易製造社會民生壓力，不利群策群力、賞優罰懶，解決根本的經濟問題。

近期，「一窩蜂」的珠三角熱成爲經濟發展焦點。區域經濟(特別是珠三角)的融合應理解爲一個面向世界的有機整體，此舉可以刺激經濟，但生產服務要素更容易流動，而香港又沒有再創和提高本地潛力的話，特區的人才、資金及技術均會輕易流失。在這情況下，政府必須同時發掘與發展香港的經濟優勢，不再迷

信地域位置的優越性，以為毋須大力拼搏，便自然能當上龍頭。

特區政府需要掌握與內地溝通的方法和技巧，尊重內地優勢，堅持互惠互利。為了促進兩地利益共同體的發展，政府應考慮在邊境設置商務快線通道，進一步方便營商，推動經濟發展。

香港經濟政策應著眼于重建實業，加強利益共同體，創造本地優勢，發展一個優化的二元經濟。第一元的火車頭是高增值、但低就業的曼克頓，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。具體措施是進一步優化二元經濟，選擇幾項發展重點，採取各項措施，利用和促進香港的素質優勢(特別是信用優勢)，創造幾組「龍頭行業」，使特區變成「中國及亞太的瑞士」。

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。政府成立經濟發展局來統籌和協調各方面的努力，很有必要。而且，政府應該早日制訂公平競爭法，防止有市場支配力量的企業濫用本身地位，阻礙良性競爭帶來的效率提升；保障中小型企業的生存空間與消費者的權益；以及促進創新活動的發展。

至於眼下面對的財赤壓力，政府不應過份突出，可考慮發放債券。發放債券符合跨代公平分配原則，有助推延財赤壓力，減少社會矛盾，給予香港喘息機會；小心處理的話，並不會違反聯繫匯率背後的貨幣局制度的經濟紀律要求。在低利率、低通脹(甚至通縮)的環境下，亦比出售公共資產化算。另外，政府可通過實際措施，向炒家宣示在債券到期之前港元一定不會貶值。債券收入不應用於填補短期開支缺口，而應投放于增強香港長遠競爭力的範疇之內。不過，這方面適宜從經濟角度來分析，不能囿于狹窄的會計概念。

6. 改革社會福利制度：吸納中產、照顧低下層、配合經濟政策

在社會福利政策上，特區政府必須設立基本安全網、維持社會流動、以及創造就業。關鍵之一是改革現已過時的社會福利制度，內置需求制約機制，使需求與供應平衡。

現時的社會福利制度的設計特徵是低收費、低服務水平，基本上是排斥中產階級。亞洲金融風暴後，中產階級對特區政府特別不滿，其中一個重要原因是認為社會福利制度並未為他們提供任何減壓作用。

同時，在二元經濟結構下，低下階層生活壓力愈來愈大，政府有需要改善社

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。基本安全網是必需的社會保障。

一直以來，政府負責提供低廉的基本社會服務及福利，包括房屋、醫療、教育及社會保障。但在經濟持續低迷、政府稅收不足，社會福利制度的體制問題便顯露無遺。這方面的問題，我們會在社會福利與人口政策的附件中加以分析。總的來說，改革社會福利制度目的是為香港建立一個權責相配以及社會福利與經濟政策相輔的體制。就以房屋政策為例，政府應繼續提供出租公屋，但居屋及自置居所貸款已沒有必要。至於教育方面，政府應繼續承擔支出，確保人才資本的培育。以往大學的過快膨脹無疑不利資源的有效運用，但現時正在盤算的急剎車不單損害士氣，影響教研素質，而且與特區發展知識型經濟的方向背道而馳，可能造成人才斷層，危及人力資源的優化。醫療方面，政府應同時加大收費及豁免機制的力度，並引入社會保險制度，合理地將責任轉移予用者。

長遠而言，政府可研究不同的政策方案，例如：稅收分配制度、社會保險制度、以及指數調整機制，以便推動社會建設精神，創造社會資本，穩定社會。並于基本安全網之上，實踐「多貢獻，多保障」、「能者多付」的原則。另外，政府還要致力實行「就業友好」的勞動市場政策，促進就業，使更多人脫離社會保障網及成為納稅人。近期推行的「本土經濟」政策雖有「塘水滾塘魚」之嫌，但對短期就業發揮了一些正面作用。長遠而言，它必須與旅遊、文化；及創意工業，以及教育、再培訓及社會保障政策等結合，才會有真正的動力及效用。