

香港經濟結構大重整與解決深層次矛盾（文：何順文）

政府昨天公布 2021/22 年度《財政預算案》。一如所料，政府對應嚴峻疫情，大部分內容都是與短期穩定經濟和紓解民困措施有關。這些包括寬減入息稅、差餉與商業登記費，電費補貼，創造 3 萬個臨時職位，發放電子消費券，增加綜援金和其他老弱津貼（出半糧），增設上限 8 萬元的失業借貸和調升中小企最高貸款額等。

當務之急是遏止疫情，讓社會經濟早些回復正常，應是大家都可以認同的。但預算案較欠缺講述政府中長期策略性經濟規劃，未能統合政策為香港經濟結構啟動大重整方向。當社會大眾焦點仍放在短期紓困回穩措施，本文希望香港社會目光能放遠一些，反思一些結構性的問題與發展。

香港自九七回歸，實行一國兩制、港人治港、高度自治及 50 年不變的國策，受《基本法》保障。但港人一直沒有全面徹底檢視既有的經濟體制。結果蹉跎了歲月，間接加劇部分港人的政治訴求。

放任式資本主義是一個在效率、韌力與人文包容之間失去平衡的系統。雖然短期經濟前景不容樂觀，但相信只要港人及早醒覺，深刻理解背後的深層次問題，及決心主動改革，相信仍能提早看到未來曙光。

新自由主義的後遺症

過去 20 多年，特別是兩次金融危機後，世人對放任資本主義及新自由主義的憂慮和批評一直增加。香港的政治風波與新冠疫情令更多人反思其對政經制度的衝擊，也讓我們看到現存體制的諸多病徵。事實上，系統性危機早已存在多年，但新冠疫情促使我們更急切去檢視現有經濟結構。

今天某種形式的資本主義制度漸為多國人民所普遍接受。但這並不表示資本主義制度完善，相反它存在多個缺陷。誠然，就算企業遵德守法，資本主義實際上並不代表自由公平市場競爭，因為市場總是會失靈的。多位歐美學者指出資本主義主要是促進資本流通與不斷積累集中、對財團傾斜、容易造成壟斷，並傾向壓制勞工權益。既得利益結構限制了社會民生與民主的發展，資本主義經常被視為去弱留強和適者生存的制度，往往是個「勝者全取」的不公平遊戲。因此資本主義需要不斷改革修正找回平衡，才能避免制度敗壞與社會分裂。

在 1980 年代凱恩斯政策已漸褪色，新自由主義成為發展中經濟體的主要管治哲學。這時候國際貨幣基金組織（IMF）、世界銀行等環球組織，以至一些著名經濟學家如佛利民，都視市場自由化為經濟發展的靈丹妙藥。新自由主義在一些經濟體漸淪為民粹主義及個人主義。

佛利民在 1980 年代稱讚香港為全世界最「資本」與最自由的市場。香港長期被美國傳統基金會及加拿大菲沙研究所評為全世界最自由經濟體。香港也是全世界非民主但最為扭曲的資本主義社會之一。在政府積極不干預與新自由主義的經濟思維下，自 1970 年代香港堅決維持市場機制的自由運作，政府只會在市場機制明顯失靈時才考慮介入。香港一直維持低稅率、盈餘預算及巨額財政儲備，抗拒凱恩斯經濟。

在 1990 年代後，港府一直未有偏離其新自由主義原則。除增加基建投資以促進經濟，政府將鐵路系統大幅私有化，及成立領匯（今領展）經營香港公屋內的商場及泊車設施。放任式資本主義在 1990 年代前展示出驕人的經濟成果，但自 1990 年代中已出現明顯改變，甚至多次危機。2008 年後全球經濟倒下，更多人反思新自由主義的後果。

近年不同的新興力量密謀建立新的遊戲規則。這包括互聯網驅動的市場監管與透明度、資本重要性的下降、綠色投資與可持續性的興盛，及全球供應鏈的複雜性等。

產業結構失衡加深貧富懸殊

由於政府缺乏明確與積極產業政策，過去 30 多年香港經濟及產業結構被單一化，製造業遷移外地，很多財富轉移到金融及地產領域，並主要倚賴大陸資金與市場。香港發展作為國際金融中心，不斷擴展金融市場，並未有視投機性資本為一些要警惕的事物。不斷膨脹的金融市場及更多的金融工具創新，令金融業在香港經濟中更具支配地位。政府過去強調的四大產業，近年主要由金融和地產兩塊推動經濟增長，導致財富嚴重不均。

香港其他傳統主要產業（如旅遊、貿易與物流、零售及餐飲）以低技能低增值為主，單位人力生產效率偏低，長期以來勞工薪金上升緩慢。香港靠作為中介人和貿易中心，未能找到持續發展的能量。連同金融和地產，這個狹窄的產業結構雖然能提供經濟規模，但未能提升生產效率及廣大市民收入。

當財富累積愈來愈依賴資產增值（即所謂「錢搵錢」），資產炒賣熾熱，香港也「自食其果」。雖然本地生產總值（GDP）及政府財政收入的增長一直不俗（30 年來各升了 3 倍與 6 倍），打工家庭的收入中

位數增長卻一直很緩慢（30年來只升約2.55倍），也令貧富鴻溝不斷擴大（估計2020年恆常現金政策介入後貧窮率達14%）。很多人認為現時的財富再分配模式，主要有利於資本家、資產擁有者及大企業高層。這個不平衡現象已改變了社會結構形態。事實上，我們不能單以GDP來衡量社會發展及成就，GDP不等於社會財富或人民福祉。

除經濟結構外，其他主要社會問題包括市民難以負擔的住房和生活成本、缺乏社會流動，及緊缺的社會保障。除《最低工資條例》外，勞工保障欠缺。香港失業率以往長期偏低也是由於香港沒有標準工時、沒有失業救濟金、沒有強制醫保，和缺乏退休保障等社會安全網；不論其GDP、股價及樓價增長多少，很多長存的社會問題，已影響到其團結、和諧及穩定。除一些政治矛盾外，不少港人因為這些深層次結構因素感到深深不忿。

回歸20多年香港人似乎沒有認真思考香港的管治與資本主義結構，也忽略了地緣大局變化。不少人只談過於「兩地關係」，浪費了很多時間，導致今日一些困局。由於政府儲備長期龐大，香港經濟的結構性問題及可持續性被人忽視。長遠地，單靠幾個支柱行業或中介聯繫角色、大灣區互動合作或片面依賴內地市場，並不現實或可持續。舊有經濟模式已呈疲弱，香港要走向知識型創新驅動式經濟。疫情提醒香港應該盡快重構產業發展的出路。

政府及業界近年推動轉型至高增值知識與創新型經濟，推動如文創、教育、醫療、環保、創科與檢測等選定產業，輔以再工業化，方向算是正確，雖成效仍未彰。政府如沒有中長期產業政策規劃，並加以大力扶助，很難推動高增值新產業和提升就業。政府亦應該帶領整合跨界別跨局的政策與資源協作，構建健全、公平的產業生態環境。當市場失效時，政府不能再持「小政府」心態與官僚文化，否則只會令政策鬆散分離。政府領導必須有改革意識、魄力和執行力。

公平與可持續的「持份者為本經濟」

面對新冠疫情，我們不單要重視香港的短期經濟復蘇與紓困措施，更要作未來長遠政經制度的規劃，不要再讓既得利益集團阻礙改革。政府要下定決心大刀闊斧推動大重整（Great Reset），這些包括新的產業政策、控制金融擴張與風險、修改再分配制度、大幅提升勞工權益、增地建屋改善住房條件、縮減公營醫療輪候時間、增加對弱勢社群的支援，及利用創新科技提升整個經濟生態與市場透明度等。

我們要共同建立一個更強韌更抗風險的政經體系，以應付下一次或更多危機。唯有如此，社會不再懼怕大企業裁員所帶來的衝擊，再出現嚴重社會風波的機會也會大為減少。政治與經濟是互動的，現時的先決條件之一是團結不同政治取向的港人，放下對立點求同存異，溝通共商改變管治思維，為香港開拓一條新路，將命運掌握在自己手裏。

要拯救香港放任式資本主義，人們要尋求效率、韌力與人文包容之間的基本平衡。大重整目的就是要構建一個更公平、公義與可持續的「持份者為本經濟」。

（作者按：內容只代表個人意見）

作者是香港恒生大學校長／教授