

# 審慎理財 ≠ 巨額盈餘

過去數星期，一個從不起眼、無人關注的議題——公共財政，忽然成為公眾焦點。HKGolden50作為獨立非政治的研究組織，今天貫徹以客觀事實為依歸、對事不對人的方式 put in our two pennies，稍抒己見，望能集思廣益，令香港的公共財政處理得更加理想。

公共財政是個常人不會花時間研究的冷門課題，結果大部分討論皆流於表面，如「應使則使」四字永遠不會錯，問題是何謂應使、何謂不應使？

隨便說句「審慎理財」，沒有人會批評或反對；政府開支動輒數百億元，聽起來恍如天文數字，要批評政府「大花筒」、「懷納稅人之慨」自然可以引起關注，搶佔道德高地，但這些卻無助我們理解最根源的問題：究竟什麼才是香港現時「應使」的支出項目和合適的投資方式？

有關公共理財的重要問題多不勝數：例如，我們所謂的外向型經濟真的如此受風高浪急的外圍環境拖累嗎？哪為何在歐洲飽受債務危機蹂躪、美國無限QE、中國保八失敗下，香港仍能做到全民就業，盈餘燦爛？為何香港在黃金五年（2010至2014年）經濟增長遠超回歸首十年下，仍沿用與過往20%GDP的公共支出水平？此水平是金科玉律嗎？究竟7000億元的財政儲備是不是多得太過分？

還有，我們近年的GDP增長預測範圍（range）都特別寬，如今年的1.5%至3.5%；環顧全球，大部分國家的GDP預測均是一個實在的數字，難道要預測有40% GDP儲備的香港，比負債高達200%GDP的希臘和葡萄牙還要難？再者，政府的財政盈餘預測卻是單一數字而非範圍，那今年49億元赤字預測究竟是1.5% GDP增長下的情況？還是3.5%增長的情況？凡此種種，都是社會應當深究的問題。

正如每名香港市民一樣，我們也相信穩健理財、不先使未來錢是香港繁榮穩定的基石。哪到底何謂滿足香港發展需要，又不失穩健的「應使則使」公共理財方式？

## 「應使則使」六大原則

### 1. 摒棄小修小補思維，按經濟、社會需求加大投資

應使則使，便是投資在香港整體發展有需要的不同項目，投資的規模應和經濟及社會的發展機遇成正比；上周一本欄已提及香港黃金五年（2010至2014年）軟硬件需求大增，經濟、社會將出現從未見過的極大轉變；我們不能再墨守過去十多年堅持的20% GDP公共支出原則，用作應付小轉變的小修小補思維做事，因為客觀事實告訴我們，大轉變需要大投資！

以訪港旅客為例，過往三年旅客人次增加了64%，我們自然會預期關口設施和人手、商場、酒店、廁所、旅遊車位甚至港鐵列車的班次等的旅客接待設施容量都應增加，以配合需求；但實際上，我們的商業樓面卻只增加了1%，酒店房間總數只增加了8%，連入境處人手也只有少量增加……如果有旅客因為過關太久、商舖太遲、酒店太貴而不來香港，我們便變相趕客，整個社會將延緩經濟發展、收入和上流動力。

政府和公營機構有責任主動對經濟需求作出反應，為香港社會和每個市民抓緊機遇：如東涌港珠澳大橋的「橋頭經濟」發展為例，身為公營機構的機管局卻只擔當觀察者（observer）角色，沒有參與東涌未來發展的討論。須知大橋落成後既可引來客人，也可帶走客人，財政司和政府實應擔當更加積極主動的角色，鞭策機管局、迪士尼樂園（兩者屬政府全資或大部分擁有）等因應新的客源和需求加快發展。

我們不是要求政府「pick winners」，要其絞盡腦汁識別並支持個別行業，但政府最起码不應任由硬件短缺的樽頸阻礙香港蓬勃的旅遊及零售業發展，變相「blocking winners」。

不止經濟發展，各項社會需求也急需加緊建設軟硬件應付。未來數十年，香港將面對有史以來影響最廣泛的社會問題——人口老化，不僅退休潮令香港勞動力收縮，未來十年香港65歲長者人口會增加近六成，而65歲以上人士所需的醫療服務是年輕人的6倍。現在正是時候應使則使，興建更多老人院、醫院應付未來十年需求。【圖1】

但實際上，千禧首十年香港卻是一間醫院也沒建（九十年代則建了8間醫院）。政府不但要客觀處理眼前各項軟硬件需求，更要具前瞻性預測未來需求，因為大部分公共投資由規劃到落成的前導時間（lead time）非常長。以醫療為例，興建一間醫院由收地到建成需時十年以上，培訓一名專科醫生亦需要12年以上。

以國際標準統計，香港醫院病床數量每1000人其實只有約4張，比起經合組織（OECD）的5張、德國的8張、南韓的9張和日本的14張都要低。在人均醫生人數方面，經合組織更是我們的兩倍。名醫盧龍茂在日前訪問中直指瑪麗醫院的設施為「第三世界」水平，更說道：「港深醫院遠比香港公立醫院好，更深信港深醫院可能是港人看醫生的出路……我見到深圳醫院很感觸，一所深圳醫院比香港的瑪麗和其他醫院還要好，香港有些醫院今時今日還有臨時床……」

我們在黃金五年錄得足夠建設50間大型醫院的3500億元盈餘下，實在沒可能不在這個與港人老病死息息相



財政司司長不應只顧收入為出，而應審視關、但卻面臨如此軟硬件短缺的公共服務上加大投放。退一步說，即使人均病床數量全球稱冠，但這個冷冰冰的數字，對於一個東九龍患有關節炎要輪候50個星期診症的老婆來說，是毫無意義的。在HKGolden50即將出版的人口政策報告中，我們將更詳細探討這個課題【圖2】。

### 2. 解決軟硬件雙樽頸帶來的供應面通脹（supply-side inflation）問題

由於軟、硬件雙樽頸，租金、工資成本不斷上漲，正導致香港出現本土產生的通脹，百物騰貴，影響百姓日常生活；與此同時，在香港服務業成本愈來愈高，但人手愈來愈短缺下，香港服務的質素將無可避免下滑。在服務愈來愈貴、愈來愈差下，顧客很可能會離港而去，全港700萬人的客源將被趕走，香港在國際間失去競爭力，出現增長型衰退（growth recession）。

我們不但應加建商場、寫字樓，還要在教育及勞動力的職業培訓上多加投資，增加市民（軟件）的生產力。如果本著量入為出心態使軟硬件投資長期不足，在很多福利開支和通脹掛鉤下，反而會令政府需要增加福利開支，協助低收入人士應付日益沉重的生活負擔，結果造成政府支出不跌反升的反效果，派錢怎樣派也不夠。外國的中央銀行一般有責任控制通脹，香港政府也同樣應通過擴充軟硬件控制我們自己，而非聯滙造成的結構性通脹問題。

### 3. 配合人性化社會（compassionate society）價值觀的與時並進理財哲學

過往十年，私人企業也不能只顧盈利，而要開始兼顧社會責任（corporate social responsibility）。政府當然亦不應落後，公共財政方針應重視社會整體的價值觀。香港核心價值的一個表現便是幫助真正有需要的一群。正因如此，長者生活津貼（OALA）保障為香港開山劈石的最偉大一代（the greatest generation）的生活，肯定是應使則使。

相信每名市民寧願多一點財政負擔，都絕不願見到成羣老人，包括自己的父母在街上拾紙皮。事實上，預計OALA未來十年每年開支均保持在200億元以下，只佔總支出的5%，完全屬可負擔水平。過往三年政府平均錄得700億盈餘，其實OALA早可在三年前落實。這不禁令人反思，同類彰顯香港敬老價值觀的政策沒有及早推行，是否因以前看得太淡？

### 4. 全觀角度（Holistic Approach）理財

財政司在制訂財政預算案不應只是一個簿記員（book-keeper）般量入為出，而應是一個真正CFO般以全觀角度（holistic approach）、有策略地盡入而出，考慮每項政策工具（instrument）對經濟、社會的風險和回報。財政司司長不應是個只看當日收入來決定員工晚飯時只有豆腐青菜還是可以加飯的「掌櫃」，而應是個處處為港人輔導市場發展「迎而上」，讓大家可以餐餐自助餐的老闆。政府必須了解：

- (1) 公共財政管理上其實很多還未考慮過的政策工具（instruments）；
- 及 (2) 公共理財必須顧及社會的正面和負面外效應（externalities）。

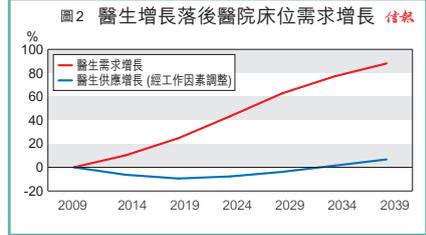
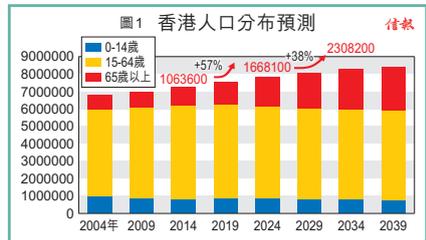
許多看似不相關的政策，其實同樣影響公共理財的規劃。以人口政策為例，按照我們的極粗略估計，如未來二十年引入20萬人才（香港在過往十五年已有近80萬新移民，而且未來十多年將會近30萬勞動人口退下火線，故20萬人才的計劃其實相當保守），每年已可為政府庫房帶來175億元收益，足以抵銷OALA的支出【表】。

現時的巨額財政儲備因為規模太大，政府很難在市場上做到長期跑贏黃金五年高至5%至6%通脹的理想投資回報；但若投資在香港社會、經濟的具體軟硬件，如醫療和教育等，市民健康和生產力進步造成的間接「社會回報」則十分龐大，將遠超當初投資的付出——尤其是在雙樽頸問題肆虐的時候。

有研究指出，在供應短缺時投資硬件的社會回報可近20%，且風險微乎其微，正如在馬路擠塞時建新公路，根

## 香港黃金五十 > HKGolden50

HKGolden50（香港黃金五十）為一獨立非牟利非政治研究組織，由香港普通家庭長大的八十後研究員加上資深分析員林奮強於2011年夏天成立，旨在以客觀事實和數據喚起各階層關注香港面對的挑戰和困難，推動公共政策，使香港更上一層樓。



## 模擬有效增值人口政策 如何幫助政府應對人口老化的關

假設未來20年共引入人才	20萬名	相對未來10年退休的300,000勞動力
每名外來人才每年人均產值	50萬元	假設為現時香港人均產值兩倍
外來人才總產值	1,000億元	
人口政策為庫房帶來直接收益：		
每年稅收 (假設為總產值的10%)	100億元	
每年地價收入	75億元	假設每兩名外來人才購買一個300萬元單位，並假設地價為樓價50%，分20年計算。
政府每年直接收益	175億元	

本不用擔心成為沒人使用的大白象；經該公路上班的人每天省掉8分鐘車時間用來工作，生產力已可增加2%，在四五年的工作生涯中積少成多，對個人、社會已可帶來十分龐大的得益。

5. 考慮政策的界外效應  
以醫院為例，如果我們不建醫院應付增加的病人，我的父親病了陪他看醫生，因為醫院不夠而使輪候時間由1小時變4小時，我便多請3小時假；假若將來香港醫院爆滿要陪父親到深圳看病，更要請一整年假。政府可能因少聘醫生而節省了一筆錢，但若計及社會在健康、生產力的間接損失，絕對是得不償失。

老人看醫生本身和經濟無關係，但卻影響到身邊有經濟效益的勞動力人口。軟硬件服務容量不夠的雙樽頸而造成的延誤和效率損失（efficiency loss），其實會對香港經濟構成了重大間接損失。興建多些醫院或其他硬件，經常開支確會增加，但同時由於我們的嚴重雙樽頸問題，任何增加軟硬件的建設皆可使經濟、社會運作更加暢順、延誤減少，正面界外效應肯定大於支出。

### 6. 「基本法」107條：要「力求平衡」

政府經常指出，財政預算管理受《基本法》107條所規範，必定要「審慎理財、量入為出、力求平衡、避免赤字」。但其「力求平衡」規定「量入為出，力求平衡，避免赤字」，而非「力求長期巨額盈餘」。「力求平衡」是一條安全線，保障政府不會因錯誤地看好或看淡，而出現長期赤字或盈餘的情況。現時政府長期看得太淡，連續幾年出現巨額財政盈餘，偏離力求平衡的方針，可能已觸及因社會投資不足影響經濟社會暢順運作的安全線。

### 總結

財政司說得對，我們這一代的財政決定，子女和後代要承擔結果。故此，面對眼前逼在眉睫的龐大經濟社會需求，假如再不投資急起直追，今天的「審慎理財」可能會令我們下一代「無財可理」。今天我們探討了何謂香港合適的理財方式，至於什麼不是應使則使，將於明日詳談。

何謂應使則使，二之