

應使不使 落後形勢

昨天和各位讀者分析何謂「應使則使」，今天我們繼續探討什麼是「應使不使」。

要創造盈餘很簡單，應使不使便成：就像一間公司，電腦壞了不換、窗戶漏水不修理、不投資市場推廣、開設新分店，任由客人在店外排隊3小時……要花的錢也不花，自然能累積盈餘；但不久客人受不了劣劣服務離去，員工也難忍爛窗戶爛電腦辭職，公司最終成爛攤子。我們是否希望香港儲下巨額盈餘，社會、經濟上卻坐食山崩，顧客一去不返，最終也成為爛攤子？

在政府連年估錯數下，公共投資不足造成的硬件容量短缺的問題不斷累積。舉一個假設例子：政府在每年的Resource Allocation Exercise (RAE) 基於該年的總預算向各部門分配資源。如果政府預測1%實質經濟增長和3%通脹（即名義經濟增長4%），而政府又要保持公共開支佔生產總值20%的水平的話，那公務員工資的預算只能按比例增加4%；但如果公務員工及其他公共開支每年需要增加4%以追回通脹，便已無財餘空間增加人字和加大建設。香港便沒有足夠的工程師、醫生、入境處人員付增加的需求……連續幾年「使少」，硬件、人手投資不足的情況便會累積，恍如酒店、商場供應一投。

投資不足 機遇流失

更大的問題是，當政府估錯數，即開支比預算低，但收入遠超估計時，政府卻無辦法在同一年度「追加」原本過分保守的預算。結果當客人次年內增長六成多、長者人口預期十年內增加近六成時，我們早應興建的醫院和旅遊設施等，卻因財政機制上沒有作出反應的餘地，依然無緣追加供應。

2007年政府宣布十大基建計劃，到2010年逐步開始落實，其實只是 catch-up investment，只追到以往應有的投資計劃。但在2007年決定上馬的投資，可能要逾十年才能啟用，但屆時黃金五年（2010年至2014年）內新生的社會經濟投資需求亦已急速增長而得不到滿足。而現在才上馬建設新的商業及社會硬件，則要2023年才落成，遠水完全解不了近火，恍如不停在追巴士，卻永遠追不到一樣。

換言之，我們將將在2018年才追回2007年的投資需求後，又要再將2010至2018年增加的投資需求——一錯接，又要再犯一次。事實上，公共固定投資的比例雖已在2007年見回升，但至今甚至預測的未來五年，仍將低於回歸十年來的平均水平【圖1】。

若不徹底改革理財方式和下定決心追回以往十多年少做了的投資，容量短缺永遠無法解決。因容量不足流往他人的商機也極難奪回（尋找新客來補回失客的成本往往是保留熟客的5倍多），長遠香港政府、私人的收入減少，反而影響財政的可持續性。失去了的機會不會在本屆財政預算案反映，但對香港長遠發展的影響卻比任何開支、財赤更為深遠！

新加坡在我們寫樓供應毫無寸進時，大規模填海建設商業區，建成樓面面積等於整個中環；結果，我們在這八年因寫字樓插針不入、跨國企業無處落腳，流失了十多萬高收入自領職位的機會至竟歎舒適、租金廉宜的新加坡【圖2】，相若於香港八大院校適合從事這些行業十五年畢業生的總數！香港由此損失的經濟價值、政府稅收及年輕人發展機會將難以彌補。

星洲積極 後來居上

新加坡便是一個投資有道的成功例子：過去30年香港經濟一直跑贏新加坡，新加坡卻因過去八年投資有道，公共開支在七年間增長八成，並用得其所，產生龐大的界外效應，經濟規模迅速增長【圖3】至公共開支遠快【圖4】，令開支佔GDP比例自2003年不升反跌【圖5】。這便是新加坡的積極理財（proactive approach）與香港掌櫃式理財（bookkeeper approach）對整體經濟發展作用的巨大分野。在環球經濟重心由西向東移這一生人未必見到一次巨大的機遇來到亞洲時，當新加坡建成一個大水桶時，香港只有一小匙。

正確的公共理財方式應該是以前瞻性思維投資將來，而非投資歷史，因為機會不等人，如果不打鐵趁熱，幾年後才建成今天客人需要的設施，到時客人早已離去。故此為投資歷史，注定與機遇失諸交臂。

正如政府因過往土地開發進度跟不上需求，而考慮推出土地儲備（land reserve），不單補回前幾年年的不足，更要預防未來的不足，前瞻性地為未來土地需求作好準備。我們在各種商業和社會硬件上亦應仿效這前瞻性的做法，不應只為今天需要而建，而是要為未來十年、二十年的需要而建，否則幾年後發現醫院、老人院不夠時才開始興建已太遲，老人和病人都可能無福消受，建成時才發現用家太少。

從2008年開始，政府像用很多一次性開支「整頓盤數」【圖6】及【表1】，務求更接近一直信奉的「20% GDP公共開支」金科玉律【圖8】，形成「結構性派糖」的情況，卻不敢負起長遠的承擔，沒有按香港經濟、社會需要擴充公營服務軟、硬件的規模——政府稱過去六年間支出增長了超過八成，但其實看實際（actualised）數字，假如扣除各一次性的開支，2012/13年度總支出只比2007/08年度增加約37%；政府預測的2013/14年度經常開支與2007/08年度比較，亦只增加約50%。

再者，從【圖7】中可見，2007/08年度其實香港近年來政府開支落後經濟增長最遠的一年，比較該年度開支得出來的大幅增長其實只是低基數效應（low-base effect），指出先前數年的支出過低，但並不代表近年投資是否足夠。

回看過去六年政府的預算管理：

- (1) 既欠前瞻性，沒有為黃金五年的機遇投資；
- (2) 亦沒有推出「反經濟周期措施」，否則政府應解釋何以金融危機時（2009年至2010年）推出的一次性措施刺激經濟，卻只有其餘五年的平均的17%？以當年經濟挑戰之嚴峻，加上當時財政儲蓄都有5000億元，理應推出更多措施應對。相反近年經濟復蘇，政府卻發現支出太少，推出層出不窮的一次性措施（最高一年總支出兩成都是一次性），看似努力守着公共支出佔GDP 20%的比例。

過去六年，政府一共通過一次性措施「派糖」近2800億元，而這數目足以興建40間科大或瑪嘉烈醫院。政府的責任本應是投資在社會各界、市民合作做不到的東西，如基建和教育等，而非把公共資源白白派掉，拒絕負起決定如何運用公共資源的責任。

「20% GDP」非鐵律

學術界沒有任何經濟研究指出一個理想的政府支出佔GDP的比例：環顧全球，各國政府的公共支出比例各有高低，難講最佳水平；如歐債危機中審審其身、競爭力保持高的德國，其公共開支佔GDP比例便高達44%。事實上，以前英治時代的財爺也沒有把20%水平視為金科玉律；提出「積極不干預」的夏鼎基：「要規定公營部門相對體積的最高極限，事實上是不可能的……」，八十年代財政司彭勵治：「並沒有一套邏輯規則能夠釐定公營部門佔用資源的適當份量是多少……支配我們的並不是邏輯，而是環境和歷史……以香港來說，我個人認為，不論怎樣都沒有任何理想的百分率數字可言。」因此，要做到應使則使，開支水平應彈性處理，因

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晉強於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。



表1 結構性「派糖」

年度	一次性措施* (億元)	預算總開支 (億元)	一次性措施佔預算總開支
2008/09	351	3151	11.1%
2009/10	92	2925	3.1%
2010/11	270	3014	9.0%
2011/12	717	3640	19.7%
2012/13	748	3938	19.0%
2013/14	580	4400	13.2%
六年合共	2758	21068	13.1%

*各抒因措施包括向各公營機構「小金庫」預支的投資 (詳見下表)

資料來源：香港統計處、財政預算案、HKGolden50



■政府若不再加強軟硬件，客人將離我們而去，香港最終亦會成為爛攤子。(新華社圖)

表2 過去數年部分「小金庫」注資

年度	項目
2010/11	<ul style="list-style-type: none"> 向禁毒基金注資30億元，並在2010/11年度撥款5200萬元支援禁毒工作 向藝術及體育發展基金注資30億元作種籽基金。
2011/12	撥款25億元成立「自資專上教育基金」，支持自資專上教育的發展。
2013/14	<ul style="list-style-type: none"> 向語文基金注資50億元 向僱員再培訓局注資150億元 向環境及自然保育基金注資50億元

資料來源：財政預算案

應社會、經濟需要不斷調整，而非死守一招「20% limit」的「自動導軌」式理財方法。在現今軟、硬件短缺的雙重問題 (double bottleneck) 肆虐下，毋須慮無窮、天馬行空的想像力，亦應已見到香港需要改善的東西實在不少；相信各部門有魄力有抱負、見到現實需要的16萬公務員都會覺得，可以水到渠成，即時擴充人手、增建硬件、改善香港的項目名單應連百多頁紙也寫不完。

我們不希望政府在沒有必要下，自己限制自己能便多少錢，使各部門在資源分配工作 (RAE) 上「僧多粥少」下，明明有50個項目等待審批，但卻因自行加諸的20% limit 而只能進行5項。但其實只要把 limit 提至25%，可能便能讓全部50項都能進行。特別是在我們有巨額盈餘和儲備下，何以要死守一個既沒客觀經濟學術支持又不符合香港經濟社會需要的準則？

【圖6】不禁令人反思，除非香港是個沒有人口老化、沒有經濟需求、沒有起伏的社會，否則根本不可能出現如此平靜的一幅圖——這明顯是個只做 maintenance 的預算。

公營機構充斥小金庫

政府時時的投資是沒有成績、沒有應得效果的低效率投資，例如放投了50億元給武吉大、一舉過注資150億元予每年支出僅7億至8億元的職業再培訓局，卻沒有指明要培訓什麼人、開辦什麼課程，根本是沒有目標、沒有方向的做法。把決定如何運用政府資源的責任下卸到各公營機構身上，產生了無數的「小金庫」【表2】，令各個機構的職員紛紛轉型成為基金經理，而且在沒有政府每年撥款的監察下，營運效率及管治水平亦可能減低。

現時政府很多所謂支出都是用作預支未來開銷 (prepayment) 之用，而非即時見效的投資，像上述職訓局例子一樣，一下子放投給該局20年支出，卻沒有具體投資目標解決我們現在軟件 (人手) 短缺的燃眉之急。如果對面多幢樓宇五級大火，政府本應派出400個消防員救火，但現在的應對方法卻是恍如放投150億元給消防局而不即時派出消防員救火一樣。

明明政府在金管局有高儲蓄專業人才可以集中投資公共資源，為何向二架屋疊床、影響效率地把錢分給一眾機構「一人管一筆」？

假若將來小金庫們每年支出減少，不再需要巨額

儲備時，或者政府有營運資金需要時，又可否輕易把錢拿回，調配其他方面使用？

總結

回歸前的財政司麥高樂 (Sir Nathaniel Macleod) 在1993/94年度預算案辯論發言時說：「我相信本港市民寧願享有更佳的醫院、學校和社會服務，藉此分享本港經濟繁榮的成果，也不願見到儲備不斷增加，以致超越應有的水平，變為可笑的奇蹟。」

試試上街一問，市民對今天的香港是否滿意滿意？相信答「否」的人會是多數：「唔滿意，出街食飯，買嘢愈嚟愈貴，生活愈嚟愈難！」「唔滿意，因為我開舖年年加租，就嚟唔住喇！」「唔滿意，因為大學唔夠宿舍，日日搭個半鐘巴士返學！」「如果醫院唔使排大半年隊做手術就好喇……」

在香港各式軟硬件皆面臨嚴重短缺下，市民當然會感到現狀不如理想：香港人對香港不滿意，即是表明一個 Maintain Hong Kong，一如以往，少做少錯的理財是不夠的。與此同時，四周強勁正摩擦聲：前海正建設五個中環級大的商業區，橫琴也在興建三個面積達香港迪士尼級大的主題公園，加上全方位狙擊香港的新加坡，我們若再故步自封、停滯不前，顧客們便會轉投這些更大、更好、更自利的地方，並且一去不返。

在這內外危機夾擊的盛衰關鍵時刻，我們絕對急需一個 Change Hong Kong——可有效投資政府豐厚庫房產，為香港解決軟硬件雙構障，釋放香港經濟、社會潛能，真正可改善港人生活、與全民分享繁榮成果的公共理財方針。

何謂應使則使？二

