

# 運用公帑之道：應使則使

文章見報後幾個小時，財政司司長將宣讀任內最後一份預算案。雖然政府領導層堅稱並無「看守政府」的心態，但坊間普遍認為，本份預算案涵蓋時間只有不足半年，市民對預算案推出具前瞻性或有願景的措施都不抱有期望。

反而在賣地收入、利得稅和薪俸稅都遠比預期為高的情況下，到底政府有何好因或「派糖」措施，更令人感興趣。

## 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，由九名香港普通家庭長大的八十後研究員加上資深分析員林書強於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。

事實上，政府方面早就大吹淡風，特首曾蔭權幾日前最近出席世界經濟論壇時甚至表示，從事公職四十多年，從來未試過對世界經濟環境像現在那樣驚恐。因此，在外圍「風高浪急」、「充滿不確定性」的情況下，曾蔭權司長亦已明言，為免香港捲入像歐洲國家現時面對的債務危機，政府必定要堅持「大市場小政府」的原則，「嚴守財政紀律、遵守《基本法》」[量入為出、審慎理財]的規定，好讓危機來臨時，政府才有能力協助市民和企業渡過難關……。

換言之，相信政府大有可能再一次把盈餘用在「派糖」之上，而不會實行對香港長遠有利益的投资計劃。趁着今天公布財政預算案，我們好好「算算」政府的「賬」，到底應該如何管理公帑。

「大市場小政府」這六字原則，相信香港市民在過去十多年已經聽過很多次，政府遵守這個原則的結果如何？答案是「房房水浸」。撇除作捍衛聯繫匯率所需的一萬多億元，現時政府可動用的財政儲備有6000億元。

### 數年後儲備9500億

我們預期政府在黃金五年的首四年(即2010/2011年度至2013/2014年度)，將一共錄得3500億元的財政盈餘。把它加上6000億元的儲備，政府的儲備在幾年後將高達9500億元。

大家可能還在數9500億到底有多少個零，我們嘗試幫助大家了解這個數字：2001/2002至2003/2004三個財政年度是政府財政最拮据的時候，三年錄得的總赤字為1650億元。

那時香港的經濟社會情況可謂慘不忍睹：樓價由1997年高位大跌七成、私人市場過度借貸、失業率高達8%、通縮6%；加上沙士，以至市民對公共政策的種種不滿，50萬人上街……那時，政府的總赤字為1650億元，9500億元的儲備足以幫香港抵禦六次香港近十年來最低迷的時期。

假如香港是一間銀行，除了考慮第三次世界大戰爆發的可能性外，這個「壓力測試」的嚴謹程度可謂全球最高。我們不是說政府不應儲錢，但把儲備累積至相等於生產總值的50%或足以應付三年的公共開支，是否有此必要？未雨綢繆固然無可厚非，但杞人憂天則未免矯枉過正。畢竟，像聖經記載的「挪亞方舟式」洪水不算十分常見。

### 星州之石可以攻玉

【圖1】顯示香港與新加坡在2000年至2010年間，公共開支相對2000年的變化。我們的公共開支在過去十年變化亦不大；但新加坡的公共開支卻自2006年起急速上升，在十年間增加了57%。

到底2002/2003年，當新加坡的生產總值和政府開支都在谷底時，獅城政府到底在盤算什麼？答案是「重塑新加坡」(Remaking Singapore)——這是新加坡政府在2003年2月，對自身的社會經濟狀況作出全面審視與檢討，對外公布的新政策方針。新加坡面對



■派糖及派錢只能收短暫刺激效果，大力投資硬件，如建造更多世界級商場等，才是建設經濟的長遠之計。(新華社圖片)

重重困難，但他們採取果斷進取的戰略，包括大幅增加公共開支，以求「重塑」國家。

新加坡果斷進取的財政政策，對經濟的影響可以立竿見影。【圖2】顯示星港兩城的名義人均產值。香港在過去十年只錄得25%或按年少於2%的輕微增長，新加坡卻步步進逼，終於在2003年超越香港，並逐漸拋離，十年間增長了87%。

然而，過去十年香港的經濟停滯不前，特別是收容條件要不及香港(我們背靠十年間增長了278%的中國)的新加坡這種情況，加上市民的不滿聲音，都顯示這個「財政規律」無法幫助經濟增長。

### 「小政府」非唯一出路

支持改變的財政政策以配合經濟的結構轉變，在新加坡十分成功，這對我們是一個很大的教訓。誠如公共財政的資深學者、中文大學政治與行政系黃偉豪教授的數年前在一個公開論壇中指出，在學術界中都沒有任何一個被證實有效的規則決定政府開支多寡是否「合適」，「應使則使」的財政方針配合經濟發展需要才是運用公帑的最理想方法。

過去十年我們輸得那麼慘，現在確實沒有條件守著一個一成不變，甚至沒有學術基礎的財政方針。

新加坡領導層對自身的了解和探究，加上深思熟慮的政策與行動，所達到的成就實在足以自詡。

這亦為我們提供了絕佳的先行經驗，借鏡新加坡如何積極地運用公帑。對於夙夜憂嘆、害怕香港有一天要借貸度日的政府更重要的是，雖然新加坡自2001年起大幅增加公共開支，但該國生產總值的增長更快，因此新加坡的公共部門(public sector)並沒有擴大，反而佔生產總值的比重更小【圖3】。

看來「應使則使」的策略行之有效。可能有人認為香港的公共開支佔產值比例亦沒有大變化，但請注意，香港的收入停滯不前。

香港黃金五十中的立場十分鮮明：公帑

乃納稅人的血汗錢，一分一毫都必須用得其所。政府應該利用盈餘，幫助最有需要幫助的市民，而不是盲目、大規模、不分需要地「還膏於民」。

“現時社會真正需要的，乃是放棄政府任何形式的「回饋」，以換取政府的一個承諾——承諾增加公共投資，例如大學學額、管制邊境的人手、再培訓課程、醫療設施以及增加土地供應等。”



■香港通脹高企，「派糖」是治標不治本的做法。(新華社圖片)

現在的政府可能已把派糖/差餉寬免等「派糖手法」視為常規措施，但我們十分懷疑在再推出這些措施背後的邏輯。派糖、寬免或類似措施乃刺激經濟的手段，希望(1)創造就業或(2)避免通脹。但(1)現在本港就業人數與職位空缺均創歷史新高，以及(2)核心通脹連續數月高逾6.4%。

### 派糖無助壓低通脹

我們的就業市場表現理想，通縮風險更可謂天方夜譚。面對全民就業以及整體工資上升至十七年新高的9.9%，政府實在沒有大規模「派糖」的道理。

眼前的通脹是由於香港的供應量不足，軟、硬件仍未整齊製造出來的。商業租金不斷上升已經不是新聞。

再看【圖4】所示失業率與工資變幅，對經濟學有認識的讀者應該明白，由於香港的勞工市場極具效率，才有這種「菲利普斯曲線」(Phillips's Curve)的完美呈現。

2008年時失業率為3.6%，整體工資上升4.5%；去年底失業率重回3.3%的低位，工資已大幅抽升9.9%。去年數以萬計的中年人重返勞動市場，使勞動人口增加了1.8%，也是說我們僅餘的勞動力(儲備)已消耗殆盡。

隨着人口老化導致勞動力收縮，以及零售、酒店、旅遊和餐飲業持續擴張，今、明兩年的失業率繼續下探時，工資上升的幅度只會更為驚人，屆時的通脹率在叫人不設想像。

因此，我們認為社會真正需要的，乃是放棄政府任何形式的「回饋」，以換取政府的一個承諾——承諾增加公共投資，例如大學學額、管制邊境的人手(以加快旅客過境速度)、再培訓課程、醫療設施、增加土地供應等。

### 政策補私人市場不足

市民要求政府「回饋」也是希望舒緩通脹壓力，但更應該明白的是，政府投資以增加供應才是解決眼前通脹正本清源的

方法。

香港市民真應要求政府把它想派給市民的資金，(1)投資在擴建醫院上，好讓自己生病時不用睡在嬰兒哭喊與病人呻吟環繞的走廊；(2)增加土地供應，使得私人或公司租戶不用每兩年續約時都被新的租金嚇個半死；(3)增加大學學額與再培訓設施，使得即將出現勞動力收縮的影響，可以被生產力的提升所抵消，不至出現因人手荒帶來的工資不斷上升，最終推高通脹。

誠如美國總統奧巴馬最近發表的國情咨文(State of the Union Statement)中，提到政府的最大作用，就是提供私人市場不會(甚至無法)自行生產，但對社會整體然而有重大作用/利益的產品或服務，例如免費教育和醫療服務、大型交通基建等——經濟學上稱為「公共物品」(public goods)。

香港的情況正是如此，我們醫院不足、大學學額不足、土地不足，不可能由市民湊錢興建或坊間自行展開填海工程，也不能改變人口政策，更不可能是要求政府修繕舊屋，或是做什麼前無古人、後無來者、石破天驚的投資，只是希望政府能夠盡它最基本的責任，補足私人市場無法提供的「公共物品」，補償過去十年的投資不足。

上屆政府管治時，可能仍在摸索「一國兩制」港人治港、高度自治」這全新的政治體系，而遇上1998年亞洲金融風暴、2000年科網股泡沫、「九一一」事件以至沙士，可說是非戰之罪。

然而，在香港全民就業、全港整體加薪幅度達十七年來新高，商業租金不斷上升、醫院床位爆滿時，政府實在責無旁貸。

### 強敵環伺不進則退

試想像，某個市場上開間公司正在競爭，其中一間領導者因為看淡前景而減少資本投資，甚至裁員、關舖；另一間則以平常心視視公司的強項弱點，把握市場結構性轉變，例如經濟重心西向東移的趨勢，增加投資(如買更多電腦、機器)，以優厚的薪酬條件向別的企業大力挖角。

假如閣下是投資者，你會買哪一間公司的股票？

香港現在不但享受經濟重心西向東移，而且新加坡亦不能染指「一國一市場」的無限發展機遇，假如香港在這個亞洲經濟重心的戲份中依然落後的話，那幾乎可以說是在「求仁得仁」。

我們曾在本欄指出，過去十年香港已經在金融及商業服務業流失了30萬個中、高收入(大部分為中、後部門)職位給新加坡，佔現時這個行業的一半。

昨天很多報章的財經頭條新聞都報道上海矢志成為人民幣業務中心，2015年目標交易額為1000萬億元。

姑勿論這個目標是否現實，不能否認的是香港實在在強敵環伺——而且我們的對手在過去一百多年都沒有今天強大。

假如我們的政府繼續守成規，任由黃金五年的千載難逢機遇與我們擦身而過，香港一百七十年的演進，由小漁村到今天有望成為國際都會的發展將會止步於此，香港亦無可避免極端而衰。

香港未來到底是能是乾，不但在香港市民的一念之差，我們的政府亦絕對有能力決定。

