

台、港及海外中文报刊资料专辑

港、澳、 济研究

书目文献出版社

第 2 辑

1987

出版说明

由于我国“四化”建设和祖国统一事业的发展,广大科学研究人员,文化、教育工作者以及党、政有关领导机关,需要更多地了解台湾省、港澳地区的现状和学术动态。为此,本中心编辑《台港及海外中文报刊资料专辑》,委托书目文献出版社出版。

本专辑所收的资料,系按专题选编,照原报刊版面影印。对原报刊文章的内容和词句,一般不作改动(如有改动,当予注明),仅于每期编有目次,俾读者开卷即可明了本期所收的文章,以资查阅;必要时附“编后记”,对有关问题作必要的说明。

选材以是否具有学术研究和资料情报价值为标准。对于反对我四项基本原则,对我国内情况进行捏造、歪曲或对我领导人进行人身攻击性的文章,以及渲泄诬秽行为的文艺作品,概不收录。但由于社会制度和意识形态不同,有些作者所持的立场、观点、见解不免与我们迥异,甚至对立,或者出现某些带有诬蔑性的词句等等,对此,我们不急于置评,相信读者会予注意,能够鉴别。至于一些文中所言一九四九年以后之“我国”、“中华民国”、“中央”之类的文字,一望可知是指台湾省、国民党中央而言,不再一一注明,敬希读者阅读时注意。

为了统一装订规格,本专辑一律采取竖排版形式装订,对横排版亦按此形式处理,即封面倒装。

本专辑的编印,旨在为研究工作提供参考,限于内部发行。请各订阅单位和个人妥善保管,慎勿丢失。

北京图书馆文献信息中心

港澳经济研究 (2)

——台港及海外中文报刊资料专辑(1987)

北京图书馆文献信息中心编辑

季啸风 李文博主编

路 雄 选编

书目文献出版社出版

(北京市文津街七号)

北京百善印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 1/16开本 5印张 128千字

1987年10月北京第1版 1987年10月北京第1次印刷

印数 1—4,000册

ISBN 7-5013-0106-9/F·32

(书号 4201·117) 定价 1.40元

〔内部发行〕

目次

经济体制

金融的自由港	姜雪影	-
从地王拍卖看中区未来物业市道	冯 鹤	五
资本家的竞技场	吴迎春	八
变色的龙	李慧菊	一二
公共开支应否与国民生产总值严格挂钩?	李顺威	一六
香港公营部门相对体积设立上限的争议	邓树雄	1
香港须设立中央公积金	辛 非	二〇
退休金制度比中央公积金更实际可行	何添生	8
实行中央公积金计划的经济分析	周绮霞	10
中央公积金计划是否可行	谭致祥	12

工业与旅游

香港工业的隐忧与发展路向	饶美蛟	14
香港工业走向高科技之路	黄 翊	17
现行日本工业政策大可借鉴	千里目	二五
香港制造业发展方向的探讨	综 映	23
制造业必须寻求新突破	何钟泰	24
工业新纪元的现代化问题	陈少感	26
倾销政策扼杀香港建筑公司?	梁庆民	二八
从经济学角度看旅行社倒闭问题	张钜贤	27

外 贸

对国际贸易程序简化的探讨	HANS B. THOMSEN	BERNARD WHEBLE	31
法国重视香港的作用——镜报社长徐四民访法国			
商务专员博德益	刘嘉明译		三〇
中港贸易的经济分析	宋恩荣		33
内地与香港贸易形势及展望			41
泛论香港股市	仁之中		三二

澳门经济

澳门的经济状况与施政方针	文 星	44
--------------	-----	----

香港公營部門相對體積 設立上限的爭議



鄧樹雄

香港大學經濟學系教授

基本法起草委員黃保欣曾建議，在基本法內應寫明未來香港特別行政區政府支出不能超過本地總產值（GDP）的20%，這種提法引起爭議。國內委員黃龍桂對此表示反對，但亦有香港委員贊成，甚至有些香港委員認為，應將政府支出限制在15%之內。李福成即以「公共開支應否與國民總產值嚴格掛鉤？」為文¹，從西方的發展經驗及學說，解釋公共開支增加的原因，同時指出控制開支增長的困難，從而反對黃保欣所提出的掛鉤或上限的建議。但該文對香港的財政情況，只在文章末段稍為提及，因而對評介黃保欣的建議有欠周詳。本文通過探討本港過去及目前的財政政策，其中有關公營部門相對體積的官方看法，由此作為分析起點，從而去評介黃保欣的建議。這樣做，較單從西方財政理論作為判斷基礎，似乎更切合本港的情況。

界定香港公營部門的定義

對公營部門定義正式加以討論，是在77/78年度預算案，作為編製預算案五個準則的最後一個。當時的財政司夏鼎基（72—81年財政司為夏鼎基爵士）說：「在一個像香港的開放經濟中，我們須經常留意『公共範圍』（即由公帑支付或資助的服務範圍）與整體經濟的均衡。為了這個緣故，我們要對公共範圍下一個定義，並且一直採用這名稱。選擇定義要視乎不適當的均衡所產生的那些影響最大，以及視乎實際的情況而定。我對公共範圍的定義，視乎資金的來源，亦即是說，所有由公帑支付的服務，無論開支是誰人支付，我將包括在公共範圍之內。」（77/78預算案第97段）。

所謂由公帑支付的服務，是指私人及半私人機

構由補助費支付的開支都包括在內，同時也包括部分由商業性質收費支付的服務（例如機車、水務局及私營化前的九廣鐵路），但並不包括政府只擁有股份的機構，而法定機構也可能列入此類，例如地下鐵路公司、香港空運貨站有限公司，和香港隧道有限公司等。

用「相對體積」代替「公共範圍」

77/78年度預算案稱公營部門為公共範圍，但於78/79的預算案卻未有再加討論，只在預算案的摘要及評估項目中重提上年度的意見。到了80/81預算案（86至89段），財政司才正式使用公營部門相對體積一詞，來替代過去所稱的公共範圍。在79/80預算案中（85段），財政司說：「我們對公共範圍所下的定義，包括所有由公帑資助的活動，而不論由那一方面開支。這雖然有點武斷，但重要的是要時常保持一致。」不過，80/81預算案中卻有兩段文字，提及公營部門包括地下鐵路公司，與77/78的定義不符。例如在68段說，「在1978年，公營部門（這裏包括地下鐵路公司）吸收建築業總產量的份量已增加至49%。因此，最低限度維持不超過這個份量。」在86段又說，「一如我以上曾說，按政府會計來說，本港的公營部門可依國際會計來下定義，也就是說，由公帑支付的一切開支，不論由那一方面用出。……因此政府對以國民會計方法計算的公營部門需求增長率（包括地下鐵路）

註 1. 明報月刊87年2月號45至48頁。討論黃保欣建議的文章，尚有王樹培（信報86年11月15日）及廖永新（明報86年11月26日）。

，實有相當程度的影響力。」這兩段文字均包括地下鐵路、主要是談及政府的總需求有關。公營部門的定義雖不包括地下鐵路，但政府在談及其對經濟的影響（總需求）時，就必定包括地下鐵路這些政府擁有股份權益的法定機構。這可以從統計表中，把地下鐵路及九廣鐵路公司的投資支出列於公共項目下可見一斑。

在81/82預算案辯論的答辯中，財政司亦說：「至於從法律、制度或國民會計的觀點來看，那些範圍內的活動可以適當地列入所謂公營部門之內，很容易牽涉到概念上的爭論。顯然，根據所選擇公營部門開支的特別定義，公營部門的相對體積亦不相同。」所謂定義的武斷性，反映出那些支出應否包括在內，及如何計算均無一定準則。例如，若加入地下鐵路的支出，則公營部門相對體積會平均增加2%至3%。鄧蓮如議員曾就地下鐵路這類法定公司的問題，在85/86預算案辯論中質詢財政司，究竟公營部門的真正比率為何？²

相對體積上限的爭論

公營部門應該有多大，港府極其關注。「在香港任何既定的經濟情況下，不管用於公共範圍的開支與本港生產總值之間「正確」的關係怎樣，這種關係是很重要的。」（78/79預算案102段）「因為一個過大的公共範圍會產生下述結果——龐大數目的公務人員及過多的繁文縟節；預算和稅收政策，會引致整個經濟中的資源分配受到不良的影響；由於稅收政策的收縮或擴張，影響貨幣的不穩定，在經濟活動方面，市場中的供求常規受到干擾。一個過小的公共範圍，卻意味着經濟和社會的基本建設不足以幫助社會達到應有的增長，並且可能意味着政府未能適當管制私人企業。」（77/78預算案97段註1）「鑑於香港經濟以對外為主，因而受本港貿易市場變化多端情況所限制，所以亟須確保公共範圍的相對體積盡量保留餘地，足以讓私人企業可以適應改變中的貿易情況。」（79/80預算案65段）

由於七十年代中期（74及75年）經濟不景氣，因經濟衰退令公營部門相對體積增大，故財政司在

76/77年的預算案中，特別對這一相對比率問題劃出一個標準。財政司說：「公共開支往往由政治、社會及經濟的因素所決定，因此政府方面的開支不能超過某一限度至為重要。否則，政府的事務可能會損害經濟的增長率，這限度在甚麼時候達到是見仁見智的問題。……但我認為，如果政府的開支以公共開支總額與本港生產總值的比例來衡量，外限的比例應為百分之二十；如果經濟增長蓬勃，這比例應要減低。無可避免地，在74及75這兩個經濟衰退年度，這比例增至略超過19%……在未來的一年，……這比例將會稍為增加到略超過20%。」（76/77預算案210段）

開支隨經濟景氣而變化

公營部門相對體積的外限為20%，但實際是按經濟景氣周期而變化的。在經濟活動趨高期，公營部門將會縮小，部分原因是公共開支的增長率，通常都追不上經濟蓬勃時的增長率，另一部分的原因則是要保留餘地，以便公營部門在經濟整體趨低期仍可擴張。在經濟活動趨低期，公營部門將會擴大。原因是許多公共開支是不可以自由控制削減，而且，在經濟不景時，還要增加社會保障開支；而本地生產總值（GDP）的低增長率，也使公營部門相對體積的比率增大。特別是按凱恩斯理論，在經濟不景期間，採取赤字預算刺激需求的反循環財政政策，這樣一來，更使公營部門相對體積增大。香港公營部門也約略依循這一模式變化。但財政司更強調，「當然這並不表示在下挫時期不應縮減公共開支增長率，作為經濟緊縮以渡難關過程的一個完整部分，或當需求壓力達到可能出現由需求引動的通貨膨脹威脅時亦然。」（79/80預算案66段）或許由於香港要遵守殖民地章則，即量入為出的審慎財政守則，所以較少採用反循環政策，特別是赤字預算，因此多採取減縮支出、增稅收去應付不景氣。

註 2. 參考鄧樹雄及周緒芬：「鄧彭李論順富的政府財政流弊」，信報月刊85年6月號33至36頁。該文從公營部門定義及港府財政狀況分析鄧蓮如及彭勵治對85/86預算案的爭論。

公營部門相對體積的演變

表一列出香港公營部門相對體積自72/73年度開始的數列，這些數據經數度修訂而非每年預算案所公布的數字，主要因GDP數值要經過五次（半年一次）修訂才作為最後的定論數字，而政府總支出亦要在預算案公布後數月，才能得出準確數字。此外，在八十年代GDP計算法亦有兩次重大修訂，令GDP數列亦因而作出重估。例如1980年以更準確的統計調查資料，重估1966至78年的本地生產總值，新數列較前約增加3%至10%之間。表一數列①為GDP重估前的公營部門相對體積數字，數列②為1980年GDP重估後新的公營部門相對體積數字，可見數列②較數列①的比重較小。到1984年，統計處首次採用生產方式計算GDP，並利用較

準的統計調查，對某些項目進行更精確的估計，代替過去用支出計算GDP的方法。結果，以生產方式計算GDP較支出計算法普遍高20%³。由於GDP數值大增，故相應的公營部門的體積數列③亦告減少。

表二主要比較預算案公布的公營部門數字，與其後數年修訂數字的比較，有*符號者為當年預算案數字，其餘各項修訂數字，均是以後各年預算案所公布的資料。以77/78為例，第①行17.6為當年預算案公布的公營部門佔GDP總值的比率數字，第②行為17.2，是78/79預算案修訂77/78年度的數字，第③行為79/80預算案再次修訂77/78年度的數字，除此類推。通常修訂三、四次後便可作實。要注意的是，第④行及第⑤行，因1980年及84年對GDP數列作出重大重估，因而改變了公營部門體積的數字。

年度	1	2	3
72/73	16.1	15.0	12.9
73/74	16.4	15.0	12.9
74/75	18.8	17.3	15.0
75/76	17.6	16.2	14.2
76/77	15.6	14.2	12.4
77/78	16.7	15.4	13.3
78/79	19.6	17.4	14.9
79/80	19.6	17.5	14.6
80/81	—	19.5	16.1
81/82	—	21.4	17.8
82/83	—	24.2	19.1
83/84	—	24.1	18.6
84/85	—	—	16.4
85/86	—	—	16.5
86/87	—	—	16.7*

*為預算案公布數字。

支出不應設上限？

從表一數列③可見，公營部門相對體積從未超過20%，不過，前兩個數列則顯示，在七十年代末期已超過20%的上限。但無論以那項一數列而言，公營部門相對體積從七十年代初的13%，上升至1982年的20%左右（不同數列數字有增減），增幅可

註 3. 以生產方式計算GDP方法中，其中最具爭論及影響最大的，是對於地產發展商利潤的估價及各種內需支出的計算。

年度	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
77/78	17.6*	17.2	16.7	15.4	15.4	15.4	15.4	13.3	13.3	13.3
78/79	—	18.4*	19.6	17.4	17.4	17.4	17.4	14.9	14.9	14.9
79/80	—	—	19.6*	18.7	18.1	17.5	17.5	14.6	14.6	14.6
80/81	—	—	—	19.7*	21.2	20.3	19.5	16.1	16.1	16.1
81/82	—	—	—	—	22.4*	22.9	21.4	17.8	17.8	17.8
82/83	—	—	—	—	—	23.7*	24.2	19.4	19.1	19.1
83/84	—	—	—	—	—	—	24.1*	19.4	18.6	18.6
84/85	—	—	—	—	—	—	—	18.3*	16.4	16.4
85/86	—	—	—	—	—	—	—	—	16.0*	16.5
86/87	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16.7*

*為預算案公布數字。

算很大，而且已達到所訂定的上限。財政司在訂定上限時曾指出，應何時達到這上限是一個見仁見智的問題。在比較69至73及74至77前後期公營部門的大小時，財政司曾指出，後期較前期增加了五分之一，並認為，「公共範圍的相對體積明顯地可以由本港經濟能力負擔，而且在需要時，可以稍為擴大而不會產生不良影響。」（77/78預算案98段）。

在公營部門不斷膨脹而接近上限時（79—80年間），財政司曾作特別解釋，「公營部門開支按實質計算的增長率，必須符合以本港生產總值按實質計算的增長率來衡量。……為配合經濟整體的增長，我相信我們可以容許公營部門整體的相對體積隨時間而增大，而不用冒任何嚴重排擠私營部門的危險。我將這準則比率定為百分之十（筆者按，即指綜合賬目總開支的增長率），也就是說，比本港生產總值的增長趨勢率略高。」（80/81預算案86及89段）。

十年來公營部門膨脹厲害

由於公營部門開支大於GDP的增長率，因此從70至80年間，公營部門相對體積膨脹超過五分之一。但財政司卻辯稱，「我相信這增幅是本港日形擴大及趨於繁複的經濟整體能力所能負擔的範圍內。」（80/81預算案91段）

在公營部門相對體積達到20%上限時，財政司除了說明公營部門的增加是配合本港經濟發展外，而且更進一步指出，公營部門隨商業循環而變化，故此，規定其上限是不可能的。這與76/77年的說法完全相反。當年的財政司夏鼎基說：「要規定公營部門相對體積的最高極限事實上是不可能的，但凌厲的增幅或減幅所意味的，顯然需要小心加以考慮。」（80/81預算案92段）。

於81/82年度預算案，公營部門不單沒有下降，反而更升至21%（以表一數列(2)為準），這樣一來，財政司對此現象不能不表關注，他說：「儘管我不欲爭辯，說公營部門的相對體積高達百分之二十至二十一，已超過本港日益擴大及更趨繁複的經濟所能負擔的能力，令我擔憂的是將來的情况。要規定公營部門相對體積的明確最高極限，事實上是

不可能的。但凌厲的增幅或減幅所引致的影響，顯然要小心加以考慮。同樣地，對增幅持續上升的趨勢所產生的影響也要考慮。」（81/82預算案86段）

公營部門大幅膨脹備受抨擊

立法局非官守議員對七十年代後期公營部門的過度膨脹大表不滿，而且表示無法接受財政司對公營部門超越上限時那種自圓其說的解釋，也有些議員着意為財政司開解。張奧偉議員就提出一個不少於25%的新上限建議，好讓財政司多點活動餘地。81/82是夏鼎基爵士任財政司最後的一年（82至86年度財政司是彭勵治爵士），因此，不宜為下任財政司定出任何新的開支上限，而且夏鼎基更認為，這25%新上限太高，所以沒有贊成這項建議。他在81/82預算案辯論答辯中說：「不管怎樣，雖然張議員促請規定一個『武斷的極限』，我最近已盡量避免過分明確地界定公營部門相對體積的最高極限，因為隨着本港經濟的擴大，本港當能容納較大的公營部門。因此，我僅對持續向上的趨勢感到關注。這趨勢現在須予以抑制。換言之，公營部門的開支增長率將須與本港生產總值更能互相配合。」由此可見，夏鼎基已從其76/77預算案的「上限哲學」中退卻，而換以更具彈性的標準。他繼續說：「數年前（76/77預算案），我提出一項建議，認為公營部門相對體積的最高極限在蓬勃期應為18%，在下降期則應為20%，但我稍後作出的結論認為，這是略為機械化的方式。」

張奧偉議員提出所謂「武斷的極限」，其實是一針見血的講法，至少這反映出，極限的水平並不是根據甚麼原則，或邏輯而訂定，而是十分武斷的。即使在76/77預算案提出20%的上限時，也沒有作出任何解釋，當然不能切合不同經濟發展期的需要，這就是夏鼎基後來盡量避免過分明確界定公營部門相對體積上限的原因。

彭勵治不贊同設機械化上限

當彭勵治接任財政司後，所提交的第一個預算案（82/83年度）中，竟建議把公營部門增加至

23.7%。彭勵治爵士更進一步指出，所謂上限，實際沒有任何意義，他所關心的不是相對的體積，而是開支增長的趨勢。他說：「鑒於那些只有公營部門才能夠承擔的活動的重要性，包括提供社會工資，公營部門必須在全部資源中佔用適當份量是不言而喻的。然而，自古以來，人們已對怎麼才是必要的活動及怎樣是適當份量這個問題，爭論不休。……因此一項經常存在的危險就是政府開支的擴張超越成本效力的極限，而佔用現有資源的份量較其他應佔用的為大，……但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……支配着我們的並不是邏輯，而是環境和歷史。……以香港來說，我個人認為，不論怎樣都並沒有任何理想的百分率數字可言。」（82/83預算案23—25段）。

上述引文反映出，彭勵治正式表示不相信甚麼上限，特別在香港的政治架構下，財政司的權力極大，任何財政規限的約束力甚小，甚至可以說全無法律約束力，只是財政司訂立的準則，而審慎保守的財政預算，可以說是一種自我約制，但在需要時則可予以打破，正如夏鼎基的做法一樣，既希望避免增添後來者的麻煩，而事實上又缺乏一個合理理想及可接受的上限，因此，彭勵治一擔任財政司，便取消公營部門相對體積上限的制約，讓本港經濟的需要來支配公營部門的變化。

商人從政的彭勵治當然不是凱恩斯的信徒，而以量入為出作編規，若財政需要盈餘，則財政政策自然限制了任何凱恩斯式的赤字預算。不過，港府收入（特別是賣地收入）大增，卻容許了在財政盈餘的條件下仍可大幅增加公營部門的開支。所以彭勵治說，「在一個擴展的經濟體系中，主要問題並不是相對的體積，而是增長趨勢……以香港的情況來說，我堅信日後我們必須首先試圖將政府開支增長率減低至本港生產總值增長率的水平」。（82/83預算案23—25段）

公營部門出現削減壓力

由於1982年世界經濟不景，香港經濟成長率也銳降至2.8%，加上港府賣地收入大減，因而令財政出現三十多億元赤字。亦由於GDP增長率較預

期低，令82/83年度公營部門支出，從預算案的23.7%增至結算時的24.2%（參考表一數列②）。這是自七十年代中期後最嚴重的一次不景氣。而財政司應付經濟衰退的方法，是以增稅及減少支出（或限制支出增長）來減少及控制預算赤字，而不是採用凱恩斯式的赤字預算以刺激國內需求。不過，財政司亦承認，「要削減衰退期的公共開支增長率，以配合經濟整體的增長率亦非常困難（74/75年度的情況正是這樣，當時公營部門的相對體積由73年的14.9%陡增至74年的17%）」（80/81年度預算案第92段）。所以，在83/84年度預算案，財政司只維持與上年一樣的開支水平。

但這次經濟不景卻改變了七十年代公營部門不斷增加的趨勢。財政司說，「近年來由於政府收入豐裕，這方面的增長率甚高，但現在環境已經改變，我要重複我去年所說的話，就是一般來說，我們必須將綜合賬目內公營部門開支的實質增長率減低至本港生產總值增長率的水平——如果預算需要的話，有時候更要低過這水平。……我認為83/84年度公營部門開支的增長率，以實質計算，將約百分之三。這數字比本港生產總值的預料增長率為低，而且大大低於去年的增長率」。（83/84年度預算案第35及38段）。

支出應低於生產總值的增長

公營部門支出增長率低於GDP，即成為以後幾年的準則。而且財政司「要求公營部門開支的增長率，以貨幣計算，應限制至約百分之十」（83/84年度預算案第36段），這與七十年代公營部門開支增長，以實質計算為百分之十的準則（見80/81預算案第89段），可以說作了大幅度削減。基於這一政策，使公營部門相對體積近來減低至16%左右。

彭勵治削減公營部門相對體積的努力，其實是致力削減赤字的必然措施，而不是刻意為了達到某一限額而作的努力。事實上，彭勵治在限制公營部門支出時，全然沒有提及公營部門上限那回事。當然，由於1984年採用GDP最新數列計算法，令公營部門相對體積亦大大減少（表一數列③），變成從未達到20%的上限，而且亦相應減輕了需要削減

公營部門開支的壓力。對此，立法局議員對財政司成功控制支出加以讚揚，（當然亦有議員如鄧達如對支出限制加以批評），其中黃保欣議員更重提公營部門相對體積適當水平的問題，他說：「我十分讚賞政府在限制及控制公共支出，特別是經常支出的努力。公營部門的相對體積從82/83及83/84年度的19.4%，下降至84/85年度的18.3%，但下降1.1%，仍覺不足。因在過去有大量盈餘的日子，令支出基數大增。於73/74年度為12.9%，74/75為15%，75/76為14.2%，76/77為12.4%，77/78為13.3%，78/79為14.9%及79/80為14.6%，我們仍應繼續尋求把公營部門的相對體積減低至15%左右」（84/85預算案辯論）。但黃保欣沒有說明15%左右是否是上限。根據表一數列③的資料，84/85年度預算案建議的公營部門為18.3%，與黃保欣建議的15%仍有一段距離。所以財政司說：「黃保欣議員更進一步提出一個大膽的建議，將開支削減至本港生產總值的15%，我真希望能夠接納他的建議……除非外來因素令本港的出口貿易崩潰，否則我們絕無可能考慮這個建議。」（84/85年度預算案辯論答辯）

這幾年來，財政司嚴格控制支出，甚至對已批准的支出也加以削減，結果使84/85年度公營部門實際支出減至16.4%。在未來三年，財政司預期公營部門支出維持16%左右，這與黃保欣所建議的15%相差不遠。

基本法列明財政支出上限的爭論

若非黃保欣議員提出，在基本法列明政府支出的上限，這項爭論了十年的「支出上限」恐怕許多人已忘卻了。筆者於上文對兩任財政司對這個問題的立場，作了清楚的交待。事實上，在審慎保守的財政政策下，財政司已定下許多自我約束的財政準則，如有關經常及非經常收支的比例，稅務六大作用，借債準則及於86/87年度重訂的大項綜合準則等（預算案稱之為特訂的預算假設），其中有關政府總開支增長準則，訂為以實質計算而且不應超過本港生產總值增長。其解釋是為策劃起見，開支的增長將維持在較本地生產總值增長略低的水平，

以便萬一發生不可預料的事時，仍有周轉餘地。這特訂的預算假設，再沒有正式談及公營部門相對體積的上限，而着眼於控制總開支的增長。

黃保欣身為立法局議員，對公營部門支出上限的爭論及發展，相信有深切了解。並於84/85年提出應把公營部門的相對體積在未來數年減至15%。這兩年來，財政司嚴格控制支出，令公營部門開支已回落至16%左右，很易達到15%的目標。黃保欣作為基本法起草委員會經濟小組港方召集人，仍念念不忘把公營部門相對體積上限——這一個連財政司也放棄的財政準則寫進基本法內，一定有其重大的原因。筆者設想這些原因不出下列兩點——

一、是黃保欣不滿港府現時的財政政策，認為現時不重視及不設支出上限，會容許公營部門相對體積有可能過分膨脹。但根據黃保欣在立法局預算案辯論的發言，似乎未有過這樣的說法。如果真是如此，則他應將財政上限的觀點向現任財政司提議及討論，而不是要寫進基本法內，要日後的特別行政區政府遵守。所以這一個原因不能成立。

防範民主福利團體要求免費午餐

二、是利用基本法寫明公營部門支出上限，以規限本港因政制改革可能出現的民主福利派、造成政府支出大增的壓力。本港報章在報導黃保欣的提議時，曾作出若干評論，有些更提及黃保欣曾以信報86年11月4日林行止先生的「限制政府濫權的憲法經濟學」政經短評，作為其提議的理論根據。這就是說，要在憲法上規限政府派發免費午餐的能力。在香港民主政制進行改革，大搞福利開支的壓力下，「剝奪」港人政府制訂赤字預算的權力，以避免高稅及所帶來對經濟成長的威脅、並且若果民主政制改革的一些主張落實時，此一提議也可作為憲法上的控制工具，避免出現高稅及所得與財富重行分配的震盪。這種代表工商界的看法，如果便是黃保欣提出限制政府開支上限的理由，立論更為可惜。但筆者認為，從香港實際情況而言，這種擔憂也是過分的。雖然在憲法上對政府財政作出規限也有一些國家採用⁴，但香港的情況卻不可相提並論。原因是香港本身獨特的財政需求，現時港府雖然財

政獨立，但仍遵守殖民地章規量入為出、保持財政盈餘的預算政策。港府有發行港幣的權力而不用，交由商業銀行發鈔，在制度上避免了發鈔融通赤字的可能。只有以發行公債（或以財政儲備）來融通赤字，而發行公債的準則也十分嚴格，不會出現像美國聯邦政府那樣天文數字的國債情況。這種審慎保守的財政政策，在未來香港特別行政區政府也必如是。雖然這並不否定政制民主化會帶來財經政策上某些革新，但相信變革會朝着資源更有效使用的方向走，而不會貿貿然採用赤字預算方案，甚至由特別行政區政府發行港幣以融通赤字。因港幣問題涉及中國創匯的問題，特別行政區政府自然不會輕舉妄動，採取自行發鈔的新政策。在沒有發行港幣融通赤字的誘因下，特別行政區政府顯然不可能採取與現時截然不同財政政策。

設上限建議茲事體大

基本法是未來香港特別行政區的憲法，目前正在草擬階段。在財經領域的部分怎樣寫，特別是對於如何分別制度性及政策性的問題，是否應把政策性的條文寫入基本法內，爭議甚多⁴。許多涉及兩者的問題更不易處理，即以財政準則為例，現時的許多財政準則是否需要寫入基本法內？香港現時的財政準則全部由財政司在預算案發表，是一種自我制約的準則，本身沒有任何法定制約。正如夏鼎基說：「準則比率基本上是一種目標比率，需要時間才可達到。在某幾年中可能偏低，而在其他年度又卻可能偏高。」（81/82年度預算案84段）而財政司更因經濟發展的不同階段，需要相應加以修改。這是否需要把現時具彈性的財政準則（現又稱為假設），以絕對必須遵守的條文寫進基本法內？除要考慮經濟上的影響外，更需要考慮基本法的解釋權及修改權屬誰的問題。

難以訂定支出上限的比率

如果堅持在基本法寫上財政支出上限，則那一數值才合理？正如彭勵治所稱，就香港的公營部門相對體積而言，不論怎樣都並沒有任何理想的百分率（上限）可言。所以，若在基本法內寫入上限，若數字訂得太高，則約束力不大，且會造成政府有能力擴展到這一開支水平的錯覺，反而成為利益集團要求政府增加支出的藉口；若支出上限訂得太低，則大大削弱政府應變及活動的能力。事實上，草擬基本法有關政府財政部分，不能忽略或忽視港府財政政策的歷史及發展。從86/87年度預算案開始，財政司對預算準則的用詞十分巧妙，既稱為「準則」，但又以「特訂的預算假設」一詞來表示。由此可見，所謂準則的觀念已變得更具彈性，當然，這不表示本港已放棄了審慎保守的財政政策。

從上述討論可見，問題不是那一上限最合理，而且也不單純是一個財政問題，而是社會各階層對基本法的性質及功能缺乏正確觀念的問題。建議在基本法內寫明政府支出上限，基本上是不信任特別行政區政府（無論是委任、協商或選舉產生）的管治政策。這不符合達致繁榮（資本主義下高度的經濟成長，是需要法治及法律保障資本主義下各種自由）、安定（政治權利及經濟利益分配及矛盾以民主政治制度化解決，始能協調階級利益和諧）的目標要求。總括而言，草擬基本法，無論那一方面，應從香港的整體利益出發，而不應用作為角逐權力或壓制異己的工具。□

註 4. 有關美國各級政府受憲法上財政規限的情形，可參看鄧樹雄「美國政府財政規限對香港的啟示」一文，明報月刊87年2月號42至45頁。

5. 參看鄧樹雄「談基本法中財政獨立的問題」，經濟導報86年3月17日總1960期12—13頁。

（原載：信報財經月刊〔港〕1987年10卷12期31—37頁）



退休金制度 比中央公積金更實際可行

●何潔生

中文大學經濟系講師

中央公積金(Central Provident Fund)是由政府強迫私人儲蓄的辦法，是以個人為本位，卻由政府強制執行。為了保障老人退休後的生活問題，香港應設立一種法定的退休金制度(Pension Fund)而不應設立中央公積金。退休金制度是一種以社會為本位、基於同舟共濟精神而建立的一種制度；其具體內容稍後再討論。此外，香港應提供多種由政府監管的退休儲蓄計劃，以供有興趣的人自行參與。至於此等計劃的具體形式，應考慮需求喜好由市場自行產生。

中央公積金一無是處

強迫供款的公積金計劃，從經濟學的角度看可說一無是處。由於各人身處不同的環境，有不同的需要，各人應可選擇儲蓄多少和如何儲蓄。或謂有些人不會為自己作打算，供款式的中央公積金也不是一種理想的辦法。第一，不會為自己打算的人在退休後拿得大筆款項，很容易會把錢花掉，最後仍得領取公共援助。第二，這些不會為自己打算的人當然亦不會懂得為應急或其他需要進行儲蓄，在扣除了供款後他

們的入息低了，當遇上有什麼特別需要時就更加苦了。況且強迫儲蓄的邏輯若言之成理，則政府豈不亦應替不會為自己打算的人另設應急備用的儲蓄基金，並替這些人釐定一生的計劃？

部分人士認為對儲蓄基金集中管理可以增加投資的回報率和減低風險，筆者雖然同意這個觀點，但需要指出，要得到這些利益，並不需要強制性的中央公積金。前文提及的退休金制度和各種自願參與的供款退休儲蓄計劃，同樣享有這些利益，除了提供起碼的保障退休金制度，我們還應設立其他退休基金，由認可的專業人士管理，以供有興趣的人士自行選擇。

長遠來說，強迫性的中央公積金不一定會增加勞工成本。如果資方與勞方各付現有工資的5%作為供款，則短期而言資方所付的成本較高。但是既然資方所付的5%也是勞方所得，則工資上升的幅度很可能會減慢，結果供款的全數可視為勞方所出；情形是否如此，須視乎勞動市場的情況而定。假若公積金的供款被勞方視作不如同額的現金，則勞方或會要求調高工資，造成勞工成本增加。假若公積金的供款

被勞方視作等同、甚或優於照付現金，則勞工成本長遠來說應該不會上升。目前中央公積金大受勞工團體歡迎，認為公積金會增加他們的實益。筆者認為如果勞方十分團結並不斷向資方施壓力，中央公積金的設立確有可能增加勞方實益，但也會造成勞工成本增加，令就業率下降，出口滯銷。

需款來自公司利得稅

如果勞方想借爭取設立中央公積金來增加自己的實益，倒不如要求政府津貼他們自選的退休儲蓄計劃，而所需款項可來自公司利得稅。增加公司利得稅不會影響私人企業的勞工成本，亦不會影響港貨外銷的競爭能力。從經濟學的理论來說，港貨的邊際成本不會受利得稅的增加而受影響。事實上，政府津貼勞方的退休儲蓄將會有助於減低勞動成本，因此反而增加港貨的競爭力。

本人建議設立的，是一種給退休人士按月支款的退休金制度，款額劃一為起碼的生活費用。至於何謂起碼的生活費用，可由勞方、資方及政府代表磋商決定。此款項由政府支付，並於受款

人去世即告停止。款項來源由在職人士及僱主按月支付工資的1%及其他一般稅款負擔。

減低高薪者的稅務負擔

此種辦法的結果是入息高的人津貼入息低的人，及早去世的人津貼晚去世的人。此法或會受人息高的人所反對，但是實際上亦對他們有利。原因是如果不實行這辦法，而又不實行中央公積金的話，入息微薄的人在退休之後根本就不能維持生活，而要依賴公共援助；因為公共援助的經費乃由一般稅款支出，此稅項的負擔肯定會落在入息較高的人士身上。筆者提議的辦法強令入息低的人亦負擔部分退休後的生活費，實際上減低了入息高的人的

稅務負擔。

入息較高的人士亦可能認為設立中央公積金比設立退休金制度，更能減少他們的稅務負擔，因為入息低的人士將會被強令儲蓄較大比重的款項。這看法筆者認為過於樂觀。第一，入息微薄的人如被迫作較大的儲蓄，則其生活必會陷於困境，因此政府對他們的福利開支亦將會提高，形成加稅的壓力。第二，入息微薄的人士，當退休時取得了公積金，亦很可能需要其他援助。此外，中央公積金一旦設立，每一個人的選擇自由勢必下降，也會造成福利的損失。設立了筆者提出的退休金制度，對入息高的人無疑也提供了一些保障，因為自己有生之年亦可支取「起碼的生活費」。

當然每個人可考慮自己的經濟狀況，自行決定參與其他的退休儲蓄計劃。政府可監管這些計劃，以減少流弊。商業機構亦可自置額外公積金作僱員福利。

實行筆者提出的退休金制度，可能會出現一種情況，即有些人供款幾年便退休，但有些則要做足四十多年才退休，如果他們都取得同樣的退休金，將會造成不平等的情况。要解決這個問題，本人建議給供款年數少的人較低的退休金。具體來說，假若正常情况下每個人會工作四十五年，某人卻只供款五年，則可以給他正常退休金的九分之一。這種辦法十分公道，因為供款五年，即退休者應該在供款之前已有一些儲蓄以備退休之用，這種安排，應較為合理。 □

(原載：信報財經月刊〔港〕1987年10卷12期74—75頁)

(上接第16頁)

資？在自由經濟市場規律下，如果政治環境穩定，再加上有良好的後援設施配合，香港的投資必會向高技術的道路靠攏，這個過程並非一蹴而成。因此，長期固定資產投資短缺是香港工業發展的最大瓶頸！怎樣突破這個瓶頸是關鍵所在。

按理，現在本港實施的聯繫匯率制度，銀行系統內資金充裕、利率偏低及出口持續增長，應對投資環境有利。但本地的投資意欲低落，顯然有其他因素，事實上對政治前景信心不足是主要原因。所以，怎樣建立信心，必須待有關各方面的努力。

第三，香港政府現在應該開始有系統地積極展開引進外資的工作，特別是引進高技術與高增值的工業（不一定是資本密集的重工業）投資。香港可說具備了若干有關的可行條件，如勞工技術水平高、教育普及與勞工成本相對低廉等。至於本地企業家的投資，亦須盡量創造有利的投資環境，提供更多及時與有用的技術與信息予本地投資者。本地很多投資者與企業家一向具有膽色與創新精神，願意

承擔風險，現在也應一如過往，在適當的時機作正確的投資，維持其「野獸精神」（凱恩斯語）。

吸引外資的法寶是維持低利得稅率，現時的低水平還可以再降低，（現在稅率為18.5%），而不是津貼，因後者違背了積極不干預的精神。很多發展中國家和地區（包括新加坡與香港）投資動機的驗證性研究顯示，租稅豁免與津貼等並不是外資來投資的主要動機，政治穩定，特別是「低稅率」對香港十分重要。

歐美等國流行的「創業投資」已經引介到亞洲，而台灣在兩年前也開始推行，香港最近亦設立了一兩家「創業投資公司」，香港銀行公會亦成立了一個小組，研究設立創業基金。這些私人的「創業投資公司」顯然是值得鼓勵的，因為它可以對科技事業提供種子資金，即把一開有潛力的小企業扶植成大企業，此舉對香港走向高技術工業有助。由於本港仍未有「第二股票市場」設立，對「創業投資公司」的發展多少有一定的障礙。 □

(原載：信報財經月刊〔港〕1987年10卷10期16，18—19，25頁)

實行中央公積金計劃的經濟分析

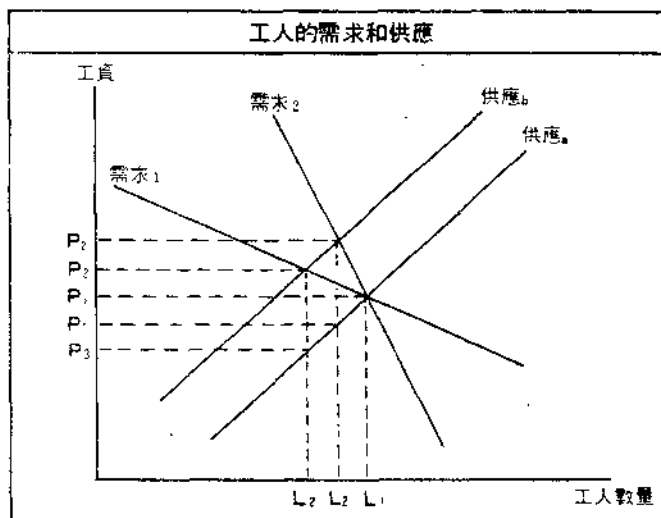
●周綺霞

香港康樂學院經濟系副講師

人口老化須設中央公積金

近日各界人士紛紛談論政府應否實行中央公積金計劃，一般人似乎都覺得這計劃對工人有利。從香港近期發表的1986年人口調查報告中，可以見到香港人口有老化的趨勢，年齡中位數由1976年的23.9，上升至1986年的28.6；而65歲以上的人口亦由5.5%上升至7.6%。據統計處在1984年11月所發表的人口統計顯示，至2001年中期，65歲以上的人將有67萬多，佔總人口的10.5%，為了保障工人年老生活的需要，大家都似乎覺得有推行中央公積金的必要，因為這計劃可強迫工人儲蓄，讓他們在年老時得到生活保障；再者，在此計劃下，僱主亦可為工人退休後的生活保障作點貢獻。

其實任何政策或計劃應否推行，首先要考慮能否達到目的；其次是成本與利益的分析（Cost & Benefit Analysis）。中央公積金能否達至保障工人年老生活需要這目的，要視乎這些強迫性儲蓄是否只是把私人自願儲蓄擠掉。根據經濟學上的生命週期假設（Life Cycle Hypothesis）*，每個人會為其將來年老的生活作儲蓄的，如果這假設合乎人的儲蓄行為，強迫儲蓄只會把私人儲蓄轉移至政府儲蓄，社會整體儲蓄並不會增加



，中央公積金根本不能保障工人年老的生活，相反它只會剝奪工人運用儲蓄的權利；所以如果中央公積金不能使社會總儲蓄增加，這計劃跟本沒有存在必要。如果假設有些工人真的受強迫儲蓄影響，減低其消費，從而提高社會總儲蓄，我們仍要考慮其成本與利益，因為若工人所付出的代價比其所得少，這個以保障工人為主的計劃便失卻其意義。

從僱員的角度看，究竟有什麼因素決定他在中央公積金中所獲得的利益？首先要考慮的是僱主對工人需求的彈性，要繳納公積金就如政府要加間接稅於商品一樣，稅率的負擔要視乎商品的需求和供應彈性（附圖）。

視乎對工人的需求彈性

附圖所示是兩條彈性有別的工人需求線，需求1的彈性比較高，即只要工資提高少許，其對工人的需求便大量減少，而需求2的彈性則相對地較低，即工資提高對需求的影響不太大。假設中央公積金使工人的供應線由a移向b（在圖中為求簡化，假設公積金供款是一個固定數，而實際它卻是工資的一個百分率，數目不是固定的），我們可以看到新的價格由P1上升至P2或P2'，視乎是那一條需求線。以需求1為例，在公積金供款中（P2-P3），僱主分擔的只是P2-P1，遠遠比工人所負擔的P1-P3為少。相反，在需求2中，僱主的負擔是P2'-P1，比工人

所負擔的P1P3'爲多，在工人數目方面，則在兩者都有減少的情況，而其大小亦是視乎需求的彈性。

從上圖可以看到，工人從僱主的供款中所得的利益，要視乎僱主對工人的需求彈性而定，在公積金成立初期，僱主不能把供款轉嫁給工人，但在一段日子後，僱主可以用機器代替勞工，他們對工人的需求彈性增加，而僱主本來供款的部份便可以轉嫁至工人身上，所以工人實際的工資上升有限，供款大部分都是出自工人的工資。從這個角度看，工人從僱主供款所得的利益實在很有限。在極端的情況下，即當工人的需求是完全彈性(Perfectly Elastic)的話，工人實際上沒有從僱主的供款中得到任何好處，一切的供款都是來自工人本身應有的工資，所以當工人的需求越大，其從中央公積金中所取得的利益便越少。

其他三項影響收益的因素

其次要考慮的是中央公積金的行政費用，正因為行政費用是在公積金中扣除，如果行政費用越大，工人所得的利益便越少。通貨膨脹率也會影響工人的利益，通脹越高，人們通常會少儲蓄，多作投資或消費。因投資於資產（如金、樓宇等）可保值，消費可提高現階段的福利，但若有

了中央公積金，工人便不可隨意運用那筆「強迫」的儲蓄，就算將來年老亦可有一筆錢作生活保障，其作用也會隨通脹而減少，所以通脹越高，工人的利益便越少。除通脹外，利率也會影響工人的利益，在公積金計劃中，僱員每年會從供款中得到一定的回報率（這些利息是不斷累積的），若這回報率和他們自己存款或作投資所得的回報率的差異越大，工人所得的利益便相對地大。如果以上所提出的利益是正數的話，我們仍要考慮工人所付出的代價。在參與中央公積金的過程中，工人要犧牲的是他對那筆供款的自由運用權，因為「強迫」正是中央公積金的特色。所以如果工人對自由運用資源的權利越看重的話，他便要付出更大的代價來換取將來的生活保障（雖然保障或許是很細）。

可能增加僱員流動性

除了從僱員的角度看中央公積金計劃外，我們也要考慮此計劃對僱主、政府和社會的影響。

對僱主來說，在中央公積金成立的初期，他們必定要為工人付上一筆供款，不過如前所述，他們所承受的負擔是決定於對工人的需求彈性的大小。從長遠來看，僱主的大部分負擔應可轉嫁至工人身上，所以對僱主的影響是有限的。再者，工資佔製造業成本不足三分之一，就算僱主要負擔5%供款，生產成本的增加也不足2%，對產品的競爭能力相信影響不會太大。況且香港的

出口產品已由着重減低成本邁向提高品質，在一個比較有保障的制度下，工人對生產力和產品質素的提高都可能會有正面的貢獻。不過，對一些原本想利用公積金計劃減少僱員流動的僱主，中央公積金的實施可能令這點好處消失，公司要用其他福利吸引僱員，減低流失率。

減輕老人福利支出

從政府的財政角度來看，成立中央公積金利多於弊。由於香港人口有老化趨勢，如果政府再不為工人老年的生活作打算，到時政府可能要負起沉重的包袱。中央公積金是一個強迫自助的計劃，它使工人能在有工作能力時「強迫」儲蓄，待他們年老後生活有所保障，這無疑會減輕政府在老人福利支出方面的壓力。而再過渡時期，減低香港政府對福利開支的壓力是有益處的。大家都知道，香港是一個開放的小型經濟體(Small Open Economy)，任何外在的波動都會影響香港，而在過渡期間，香港的內部經濟亦會非常敏感，而在八十年代的金融危機中，我們可以看到政府儲備對穩定經濟的重要性，所以政府應該採取開源節流的財政方針，避免近年面對的財政赤字。

也由於香港在政治上的轉變，不少團體對政府施加壓力，希望能改善社會福利，在這種情況下，中央公積金既能減低政府對福利支出的壓力，又可以使政府從中得到一筆可運用的龐大資金

●此論點曾參考過國的「香港中央銀行公積金計劃不必行，不可行！」，「信報月刊」第九卷第九期，頁37—38。

中央公積金計劃是否可行

●譚致祥

香港學院社會科學學系副講師

港督在今年10月8日發表的施政報告[見本刊第129至136頁]透露，政府在短期內會就設立中央公積金的問題，諮詢勞工顧問委員會和社會福利諮詢委員會的意見。

政府目前已就應否設立中央公積金的問題，搜集了正反意見和有關的資料，編成一份長達二百多頁的討論文件，交立法局議員參攷。由於資方和勞方在中央公積金的問題上有不同意見，故此當立法局在本立法年度內正式討論時，相信會引發另一番激烈爭辯。

作者認為實行中央公積金制度雖然有很多技術問題有待解決，但制度本身仍有其一定的價值。

人口老化有需要行公積金計劃

中央公積金與社會保障計劃在性質上有所不同，因為前者是一項自我供款的退休保障計劃，而後者所包括範圍則較廣泛，失業金亦是其中一個項目。根據美國的數字，由1974至80年間，退休金的支出大約佔政府總支出（不包括行政費用）約30%。六十五歲或以上的美國人民在政府推行的保障計劃（Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program）下而受惠的比率則超過84%¹。

香港在人口年齡結構趨於老化的情形下，極需要成立一個自我供款的退休計劃。據政府統計處的人口資料顯示，六十歲或以上的人口比率將由1981年的10.3%提升到1996年的13.5%，升幅達31%；而六十五歲或以上的人口亦會由1981年的6.6%增至1996年的9.6%，升幅更高達45%²。由此可見，人口老化的問題將會非常嚴重。但可惜政府提供

的高齡津貼實際並未能解決問題，因為可領取津貼的年齡較一般退休年齡為高，所以成立中央公積金制度不但有助解決問題，而且亦可減低政府在這方面的沉重負擔。

雖然很多勞工團體都催促政府成立中央公積金，但從經濟的角度看，則出現一些反對的意見（見本刊114期梁茂公「香港不需要中央公積金的經濟論證」）。而本文的目的是希望對那些反對的意見提出質詢，及對中央公積金的優點提出一點意見，以說明中央公積金不是一定「不可行、不必行」的。

持反對意見的人一般都接受莫狄里安尼（F. Modigliani, 1985年諾貝爾經濟學獎得主）的生命周期理論。即是說，消費者都會為自己的將來打算，所以政府亦毋須為他們擔心，因為消費者會為自己的將來儲蓄。而費斯坦（M. Feldstein）根據美國的資料得出結論，證明中央公積金令私人儲蓄下降達30%以上。

未必會導致儲蓄下降

有些學者以私人儲蓄大幅下降，認為不適宜推行中央公積金。但筆者想指出，利馬與尼斯來（Leimer and Lesney）於1980年已對費斯坦在1974年所得有關私人儲蓄改變的結果，提出異議。他指出很多反對者在計算時出現偏差，所以退休保障計

註 1. "Social Security Bulletin," and "The Cost of Social Security," International Labour office, Geneva.
2. "Hong Kong Population, A 20-Year Projection" (Revised ed.), Nov., 1984, Census and Statistics Department, Hong Kong.

劃與私人儲蓄的負債關係是值得懷疑的。亦有學者如基謹(Cagan)等提出私人儲蓄不一定會因保障計劃而下降，相反可能會增加。因為市民可從推行中央公積金計劃中得到教育，令他們更加認識到儲蓄的重要，這結論是假設市民對未來的生活保障未必會完全放心。

事實上，這個假設較合乎現實。在現實生活裏，每個人都會面對不穩定的環境，他們都對不能預知的事缺乏認識。例如，人不可預知他們的壽命有多長，因為每個人的身體健康狀況都不同，所以他們只可計算生存期間的消費和儲蓄而已。再者，一般人都可能高估本身的工作能力，比方說，一個人原來計劃在65歲時退休，並根據這個退休年齡訂出個人計劃，但預算可能過於樂觀，一旦他在六十歲時失去工作能力，生活便會出現問題。

而在政府的全面推行下，實施強制供款的退休計劃，可以增強市民對公積金制度的認識和信心，並可以進行有效的監督。

投資信託基金收益較高

對一般工人而言，通過公積金的分散投資，其實際得益或回報率通常較高。退休金很多時都會投資在不同形式的信託基金，投資股票時亦不會過分集中於任何一種股票。由於分散投資，可以盡量減低風險，並獲取可觀的收益。根據吉懋（香港）有限公司管理的退休金計劃，其升值率每年平均為33.9%（見86年10月8日「信報」）。雖然以上的數字是居於首位的增長率，但第二位的升值率亦超過25%，這種增長不是一般市民個別投資可以賺取的。舉例說，如果把積蓄存放在銀行，利率只得二厘，若個人投資要有較高的收益，所承擔的風險必然較大。

至於有人批評公積金的供款會增加生產成本，從而削弱本港的出口競爭能力。但實際的情況並非如此，因為除了計算供款對成本的影響外，還要看公積金對生產力的影響。比方說，當一個工人知道加入中央公積金的制度，退休後的生活受到保障，他對公司會更有歸屬感。此外，由於在工作期間需要供款，為了要維持現有的生活程度，其工作的積極性亦會相應增強，這方面或可抵銷因成本上漲而對出口競爭力所造成的影響。

供款率仍須仔細研究

從以上的分析，設立公積金制度確值得鼓勵和考慮。但其形式、管理和供款率等問題仍難作深入研究，否則管理架構過於龐大，會使行政及交易費用過大，因而令計劃的效率下降。戴雅文（Diamond）以美國資料（1974年）作比較，社會保障計劃的行政成本通常只佔總收入的2%，而在整個私人壽險保險行業中，其經營成本則佔其收入的17%。所以公積金計劃的推行，應否由政府統一處理，還是交由私人公司經營，是值得詳細考慮的（因為我們不能抹殺私人公司可能因組織較小而更有效率）。至於供款率的問題，有些學者以新加坡的公積金計劃為例，認為25%的供款率太高，不易為一般工人（尤其是低薪工人）所接受。筆者亦同意此點。但在考慮適當的供款率時，要明白它背後的選擇（Tradeoff），如果供款率太低，則失去計劃的最基本作用（因供款額太低不足以保障日後的生活）；但如果定得太高，又會面對強大的阻力。因此在研究最適當的供款率時，除了可參閱其他地區的經驗外，最重要還是考慮香港本身的條件和環境。但無論如何，這只是怎樣決定供款率的技術問題，中央公積金制度的存在價值是不容否定的。□

（原載：信報財經月刊〔港〕1986年10卷8期68—69頁）



香港工業的隱憂與發展路向

●鍾美姣

香港中文大學企業管理系高級講師

香港的前途繫於經濟，這是不爭的事實。於1983年9月所觸發的「港元風暴」，已充分說明經濟穩定對社會安定繁榮的重要性。未來香港經濟能否繼續繁榮，必須多方面加以配合，特別是政治怎樣改革，怎樣過渡，即關係香港的穩定發展，因為「政」「經」往往難以分開，而政治穩定是經濟繁榮的「必須條件」（但不是「足夠條件」）。

從目前過渡到1997年的關鍵時刻，分析一下香港經濟的命脈——工業的現狀與未來的發展路向是必須的。

工業結構仍以勞動密集型為主

香港的經濟結構形態中，第一級產業（漁、農、與採礦業）並沒有甚麼地位，更重要的是第二級產業（製造業及建築業）與第三級產業（各服務性行業）。製造業在1970年佔本地總產值的30.9%，到1984年已下降至24%（表一），但這並不表示工業衰退，而是服務性行業所佔百分比增加所致，它由

1960年的60.1%增至1984年的67.7%。服務性行業的增長，除旅遊業外，其他各部門如零售、餐飲、金融、保險、房地產、商業服務、倉貯及通訊等均與工業的成長有直接或間接的關係。以就業人數看，1985年香港的製造業就業人數約85萬，佔總勞動力的32%，這批勞動力的收入引發對服務業的需求。工業部門的就業人數遠遠超過了「金融、保險、房地產及商業服務」人數（1985年佔7%），以單獨一項金融部門（商業銀行、接受存款公司、外國銀行在本港之辦事處及其他各金融服務）而言，筆者估計，就業人數只佔全體勞動力的3.4%（1984年數字）（表二）。

香港的工業以勞工密集型為主，這種現象大家已耳熟能詳，筆者估算勞工密集型的行業佔工業總產值的92%，而資本密集行業祇佔約8%。香港的工業是「出口導向」型的。近十年來，香港各方面積極推動工業多元化，特別是香港政府於1979年發表「經濟多元化報告書」後，經過多年的努力，各行業內「產品多元化」已做得較為成功，但「市場

表一 香港本地總產值的產業分配
1980至84(百分比)

	第一級產業	第二級產業*	第三級產業	總計
1980	1.1	31.9 (23.9)	67.0 (22.9)	100
1981	0.9	31.7 (22.8)	67.4 (23.8)	100
1982	0.9	29.7 (20.6)	69.4 (22.5)	100
1983	0.8	31.4 (22.7)	67.8 (17.8)	100
1984	0.7	31.6 (23.9)	67.7 (15.7)	100

資料來源：香港統計署，香港統計月報，1986年7月號，頁100至105。

*第二級產業包括之數字指製造業所佔比例；

+第三級產業（服務性行業）之括號數字指金融、保險、房地產及服務業所佔之百分比。

表二 香港若干勞動力指標

	1980	1985
(1)總勞動力(千人)	2,323.40	2,626.90
(2)失業率	3.80%	3.20%
(3)製造業就業人數	907,463	847,615
(4)金融、保險、房地產 及商業服務就業人數	131,600	180,851
(5)金融部門	—	86,874*
(6)製造業佔總勞動力	39.10	32.30%
(7)(4)-(1)	—	6.89%
(8)金融部門佔總勞動力	—	3.34*

資料來源：統計署，香港統計月報，1986年7月號，頁100至105。Sector of Storage, Communications, Financial, Insurance and Business Services, 1986

*1984年數字，包括金融服務、商業銀行、接受存款公司及外國銀行在本港辦事處之就業人數。