

面對不均 再創奇跡



王于漸政經評析

王于漸 著

中華書局

面對不均 再創奇跡

王于漸 著

中華書局

□ 責任編輯：黎彩玉
□ 裝幀設計：霍明志
□ 排版：楊舜君
□ 印務：劉漢舉

本書的研究得到佛利民講座基金贊助

面對不均 再創奇跡

□
著者

王于漸

□
出版

中華書局（香港）有限公司

香港北角英皇道 499 號北角工業大廈一樓 B
電話：(852) 2137 2338 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwabook.com.hk
網址：http://www.chungwabook.com.hk

□
發行

香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk

□
印刷

美雅印刷製本有限公司

香港觀塘榮業街 6 號海濱工業大廈 4 樓 A 室

□
版次

2016 年 4 月初版

© 2016 中華書局（香港）有限公司

□
規格

特 16 開 (210 mm × 170 mm)

□

ISBN : 978-988-8366-98-9

謹以此書

獻給

我敬愛的岳母

陳趙瓊女士

序言

聯合國「千年發展目標」之一，是在 2000—2015 年期間將全球每日收入僅得 1.25 美元的人數減少一半。在全球經濟增長帶動下，這一目標大致上已經達到。

今時今日，富裕國家的政策都已關注到經濟不均及其持續上升趨勢。這問題在香港尤其迫切，因為本地家庭收入不均程度，被認為較世界大多數地區為高，要減輕經濟不均絕不容易，除了推動經濟增長，還需要各種不同的政策配合，持續經濟增長固屬必要條件，但只此並不足夠。

收入和財富分佈的形成因素和過程，各有相當顯著的分別。決定收入分佈的首要因素是人力資本，而決定資產財富的三大因素則為資本市場、土地市場和物業市場。

人力資本投資與家庭及政府投資關係尤其密切。在童年時期（尤其是幼兒階段），家庭是人力資本投資的首要泉源，政府則在教育 and 醫療投資方面扮演重要角色。

物業除已漸成不可或缺的財富來源，更促成了世界各大城市的財富分佈不均趨勢。香港政府在房屋發展及土地供應方面的政策，包括公屋政策，對收緊和幫助市民（尤其是低收入家庭）獲取與積聚物業財富起關鍵作用。

本書針對上述各種議題，以實證分析及詮釋，解構微觀因素（如家庭層面）及其與宏觀因素（如歷史、社會制度及其他外來因素）的互動影響。

要減輕經濟不均問題，無疑是一項艱巨的工程，但我們的分析顯示，此目標其實可達，只是達標需時而已。本書結尾部分提供具體建議，列舉多項在繼續維

持低稅率、自由市場，以及有限政府的大前題下，在經濟上仍然可行的減輕經濟不均方案。

本人謹此鳴謝黃影紅女士將英語原文譯成中文版本；蔡小慧女士、呂偉良先生在研究方面貢獻良多；羅曾慕潔女士修輯及與蔡雅琳女士妥善整理校對文稿。文稿中文版初度見報，多蒙《信報財經新聞》羅偉球先生及其編輯部同事群策群力，統籌其事；黎彩玉女士及中華書局編輯部全人，以及香港經濟研究中心的寶貴支援及慷慨贊助。此一系列文章得以完稿，內子體諒更是彌足珍貴。最後，謹將本書獻給我敬愛的岳母陳趙瓊女士。

王于漸

2016年3月

前言：如何應對廿一世紀的經濟不均問題

經濟不均漸漸成為香港在廿一世紀面對的棘手問題，雖然作為研究課題及公共政策議題，已經進行過廣泛討論，但有關討論卻未見深入。因此，從多角度全面探究箇中前因後果的詳細審視，至今仍付之闕如。

由於缺乏綜觀全局的深入探討，有關經濟不均現象的討論一直不着邊際。有論者將問題歸咎於各類因素：長者貧窮、兒童貧窮、新移民、單親父母、待遇從優工作短缺、住屋租金高昂、樓價暴漲造成「有產階級」與「無產一族」的分化、教育機會不均，以及少數族裔長期受到歧視等等。

眾說紛紜的世紀挑戰

然而此等因素並未能全面概括不均問題及狀況，要處理所有或大部分問題，對一代人而言無疑是一項無比艱巨的重任，必須先制定策略性方針，讓政策能實事求是，聚焦於問題關鍵，始能真正產生長遠功效。

有論者將問題歸咎於經濟全球化、中國對外開放使香港流於邊緣化、政府施政失誤引致社經不公平現象、富豪壟斷經濟的情況日趨嚴重、管治不善，或九七後政治日形分化。討論的側重點縱然各有不同，歸根究柢，都圍繞着經濟不均，但要解決問題，斷不能每一方面作獨立處理，否則只會費時失事，難以達致成本效益。

制定有效策略方針的第一步，必須深入了解經濟不均的成因及性質，舉例來說，假若未能從源頭制止經濟不均，則無論政府財政儲備號稱如何充裕，亦

難以負擔無需審查的補貼貧者收入政策。最低限度從策略方面考慮，亦應要求有關政策同時從問題成因入手，而非治標不治本。

部分論者提出問題由資本主義引起，另一些視之為政府施政失誤，又或兩者俱為起因。視資本主義為罪魁禍首的激進派，力圖倡導以革命手段改革社會；視之為政府過失的改革派則提倡福利國家的解決方案。看來，對廿一世紀的不均現象，兩派都只能提出典型的二十世紀方針。但能否真正解決問題？

1980—2005 年的經濟全球化對世界各國造成重大影響，不少國家得以迅速積聚財富，國際財富分佈不均情況嚴重。樓價飆升造成物業財富懸殊，國際大都會的經濟不均情況尤為嚴重。

西方國家如今面對的經濟不均現象，與上一世紀不可同日而語，當時實行自由民主制的國家，通過制定各種社會福利措施，不惜犧牲經濟增長，換取減輕經濟不均程度，彷彿自由民主政體乃專為解決經濟不均現象而建；及至廿一世紀，經濟不均現象更盛，社福國家紛紛受困於國內的政治僵局，財力已不勝負荷。

目下經濟不均已非純屬社經問題，而漸成政治難題。自由民主制國家的應付能力備受考驗。香港當前的經濟不均問題，無論在特性、原因以至影響，都與西方國家大同小異，不同者只是加上中國因素而顯得較為複雜而已。正當政制過渡時期，對香港的管治安排是一大考驗。

隨着中國對外開放，內地和香港邊界愈趨模糊，在兩地社經互動的影響下，香港面對的經濟不均現象日益惡化，由此產生的種種制度、規條與公共政策，更不時加深本地經濟不均的程度。

依我所見，無論激進派抑或改革派，都仍以上世紀的觀點來界定香港所面

對的經濟不均問題，以舊辦法迎戰新難題，兩派提出的方案不但難望有助解決問題，更有損害香港自由市場經濟之虞；要化解有關問題，必須從全球及中國因素的角度出發。

本書各部分文章力求透過全面分析經濟不均現象，描畫出其中涉及的各種因素，並提出如何設計一套可行的解決方案，在解決問題之餘又可保持本地自由市場經濟活力。文章中的觀點以我早前出版的兩書《香港深層次矛盾》及《香港長遠房屋策略和港人港地》為參照藍本。

同一問題的隔世之別

香港的戰後發展，既反映世界各地的蛻變，卻又以遠超各地的步伐邁進。十九世紀堪稱西方的自由時代，各國全面發揮自由市場的威力，工業化起飛之際，歐洲境內經濟及其在美洲新大陸的經濟發展，盛極一時；在政治方面，民主政制愈趨成熟，步伐時而漸進平穩，時而急劇暴烈。

1945 年以後，香港亦進入自由時代，更被佛利民（Milton Friedman）譽為全球最自由經濟體。1966—1968 年間，香港出現不滿殖民地工作條件及居住環境而爆發大規模示威暴動，首度面臨由經濟不均現象觸發的重大挑戰。

時至今日，回顧當年示威暴動的評論，往往視之為內地文革及本地左派煽動所致，但究其根源，乃因工業化趨勢下勞苦大眾工作環境苛刻，加上地產市場崩潰，房屋供應極度短缺，市民苦無安居之所，由是上街示威（見本書第 25 章），本地社會陷入動盪之中，政府於是推出大規模公屋計劃，安撫市民不滿，重建社區。雖然教育及公共衛生方面的投資亦見增加，但最大突破乃房屋政

策，香港從此進入自由市場經濟與有限度社福制度並行的年代，為社會帶來近三十年的社政太平日子。

香港隨之經歷類似西方二十世紀的平等時代：當時西方發達國家，紛紛力圖於市場力量帶動的繁榮，與公平分配收入及財富的政治呼聲之間求取平衡，當時所謂的「公平」實在難有標準，因為其中不免涉及機會與成果方面一定程度的平等。殖民統治下的香港，則能在繁榮與平等之間取得平衡，一般市民都能安居樂業，對前景亦充滿信心。

從宏觀角度而言，實可視西方平等時代為上世紀自由時代政經效益鞏固兼開花結果的時期。香港在二戰後四十年間的歷史發展，可說與西方各國的歷史軌跡大同小異。

不過，及至二十世紀的最後二十五年期間，世界各地在貿易、投資、金融市場自由化方面又掀起一番熱潮，繁榮局面又出現躍進，不少大型封閉式經濟體一一開放市場，全球受影響者數以十億計，新興經濟體居民得享的繁榮程度日增，全球數十億人的不均情況相對減輕。

與此同時，各國的本土不均現象卻漸趨廣泛，為經濟、社會、政治層面帶來嶄新挑戰，發達國家尤其是國際大都會，收入與財富不均現象日形惡化。新科技不斷發展、樓價持續飆升，出現「有產階級」與「無產一族」的嚴重分化現象。

縱然社會步向繁榮，但家境欠佳者家庭破碎之勢，卻成為低收入及中等收入階層下沉的一大關鍵因素，其中以子女所受影響最大。在單親家庭成長的兒童比例日增，幼年時期的弱勢，往往成為日後喪失經濟機遇的禍根，社會向上流動性隨之削弱，經濟不均難免成為跨代延續的現象。

經濟不均現象勢將成為廿一世紀公共政策中的重大課題。全球發達國家相繼債台高築，財赤揮之不去，缺乏足夠的社福資源扶助弱勢社群，要從源頭解決經濟不均更是難上加難。

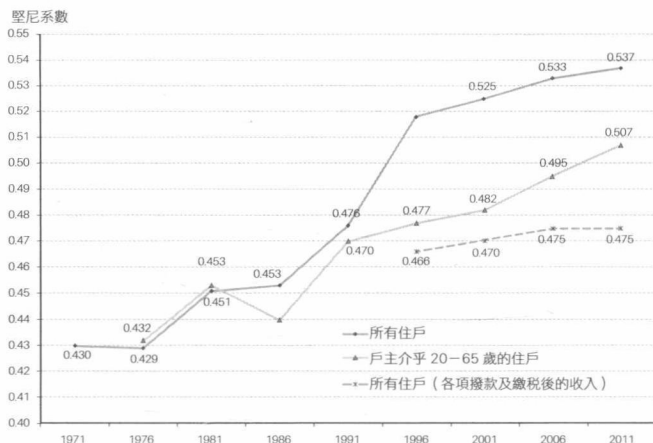
我認為廿一世紀的不均現象，根本無法單憑二十世紀的社福政策可以化解（見第二、第九部分及第 36 章），歸根究柢，出路始終繫於經濟繁榮的持續趨勢，而確保持續繁榮之道，應從維護本地自由市場經濟入手。

經濟不均的社經因素

自上世紀八十年代以來，在面對經濟全球化及中國對外開放的同時，香港亦出現經濟不均、貧窮以及「瀕窮」問題。1976—2011 年期間，衡量家庭收入不均程度的堅尼系數由 0.429 增至 0.537（【圖 1】）。根據政府估計，若將向家境欠佳家庭的撥款計算在內，收入不均程度略為減輕，同期的堅尼系數由 0.466 增至 0.475。

收入不均程度之所以持續上升，一般會認為是由於人口老化，戶主已退休的家庭日增。香港人口老化問題的嚴重程度已與日本相若（見第 29 章），以堅尼系數分析戶主介乎 20—65 歲的家庭，當會剔除不少不工作的長者家庭，因而減輕人口老化對家庭收入不均的效應，但【圖 1】顯示 1976—2011 年期間，有關堅尼系數仍由 0.432 增至 0.507，可見人口老化似非收入不均趨勢的主因。

圖 1 按堅尼系數衡量的家庭收入不均情況 (1976—2011)



資料來源：香港政府統計處：1976—2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

香港一如其他發達國家，經濟不均趨勢漸見嚴重，乃因互為影響的多項因素所致，根本難以遏止，若要制止甚或逆轉，非一兩代人的努力莫辦，本書將對各項相關因素詳加探討。

首先，教育投資不足，已令教育投資回報持續趨升。1981—2011 年期間，教育投資回報率由 8.3% 升至 14.8%（見第一部分，及第 12、19 章），而大學畢業的投資回報率由 17% 升至 22.7%，至於小學教育的投資回報率則由 5.8% 降至 5.3%。

中學及專上教育學額供應不足，令高學歷與較低學歷者之間的收入不均現象惡化，而且在學歷婚偶「正值」傾向影響下，亦即高學歷者往往以學歷相當者為擇偶對象，反之亦然，亦使家庭收入不均現象惡化。

第二，跨境婚姻及再婚趨勢，加速本地家庭破碎。1981－2014 年間，跨境婚姻累計總數為 680,017 宗，佔本地婚姻總數百分比為 40.3%。2014 年，跨境婚姻達 26,330 宗；離婚宗數持續上升，在 2014 年共 20,019 宗，期內離婚累計總數為 365,229 宗。而 1986－2014 年間跨境再婚累計總數達 130,040 宗，佔再婚總數 44.3%。2014 年，跨境再婚為數達 11,839 宗。

大量跨境婚姻引致兩大後果。首先，實施單程證配額制導致分隔兩地的家庭遲遲未能團聚，嚴重影響子女成長環境，他們長大後亦較難具備獲取理想經濟生活的條件。其次，離婚及再婚率趨升，破碎家庭隨之增加，期內在單親家庭中成長的子女比率激增超過十倍之多。

跨境婚姻大都在低收入家庭中出現。作為人力資源投資的受助者，新移民及其子女處於弱勢，不但人生機遇有限，甚至有跨代貧窮之虞。經濟不均問題因而更難化解，成為愈見嚴重的社會問題。

第三，公屋租住單位日漸成為低收入家庭及退休長者家庭集中之地。1976－2011 年期間，本地人口最低收入四分位數中含適齡工作戶主（20－65 歲）的公屋家庭比率估計由 24.5% 增至 48.4%（【表 1】）。而處於家庭收入中位數以下的比率由 53.3% 激增至 80%。

1976－2011 年期間，戶主為適齡工作者（20－65 歲）的家庭中，公屋租戶所佔百分比由 36.3% 降至 27.4%（【表 2】）；戶主為長者（65 歲以上）的家庭中，公屋家庭比率則由 30.6% 升至 48.6%。

表 1 按適齡工作戶主（20—65 歲）收入四分位數計算的公屋租戶數目及比率

	收入 四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
按收入四分位值計算的公屋租戶數目（以千計）	<25%	76	82	103	135	178	180	222	255
	25—50%	89	99	136	142	157	139	161	167
	50—75%	88	101	122	114	116	93	91	89
	>75%	57	69	74	57	56	32	28	17
	總計	311	351	435	448	506	444	501	528
按收入四分位數計算的公屋租戶百分比	<25%	24.5	23.2	23.6	30.1	35.1	40.6	44.2	48.4
	25—50%	28.8	28.2	31.3	31.7	31.0	31.2	32.1	31.6
	50—75%	28.5	28.8	28.2	25.6	22.9	20.9	18.2	16.8
	>75%	18.3	19.9	16.9	12.6	11.0	7.3	5.5	3.3
	總計	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：香港政府統計處：1976—2011 年《香港人口普查》中期人口統計樣本數據庫。

表 2 按戶主年齡計算公屋租戶數目及比率

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
20—65 歲住戶數目（以千計）	311	351	435	448	506	444	501	528
20—65 歲的公屋租戶百分比	36.3	33.0	35.5	34.6	32.7	26.8	28.1	27.4
住戶年過 65 歲數目（以千計）	26	51	81	112	178	203	220	237
年過 65 歲公屋租戶百分比	30.6	34.7	41.7	47.4	54.7	50.7	51.7	48.6

資料來源：香港政府統計處：1976—2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

較為近期落成的公共房屋每多位於新界偏遠地區，租戶子女前往市中心的机会不多，往往在與外界隔絕的環境中成長。租戶中不少是退休長者，部分經濟條件有限，年輕一輩難有成功楷模。與三十年前有別，現今的公屋是居民日感隔離、貧困，而鄰里漸趨老化的環境。

在最低收入四分位數的公屋住戶之中，離婚者、子女與單親同住的住戶均日增，情況有別於其他類型房屋的住戶（【表3】）。

1976—2011年期間，最低收入四分位數中，租住公屋的離婚者所佔比率由41.8%增至69.4%，而在其他所有住戶中所佔比率則由44.6%減至34.7%。在最高收入四分位數中，公屋租戶的離婚者比率持續減少，而其他所有住戶中的離婚者比率則基本上維持不變。離婚趨勢與低收入家庭尤其高度相關，並集中於公屋租戶。

表3 按適齡工作住戶（20—65歲）房屋類別計算最低與最高收入四分位數中離婚者、與子女同住單親家庭百分比

		全港收入 四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
離婚者所 佔百分比 (%)	公屋租戶	<25%	41.8	39.4	42.6	49.2	50.9	62.2	60.4	69.4
		>75%	12.7	15.5	9.8	6.6	5.8	2.9	2.7	1.3
	其他家庭	<25%	44.6	43.1	40.6	36.1	30.6	38.1	35.7	34.7
		>75%	18.5	19.0	20.8	22.9	19.4	16.1	17.1	17.3
單親家庭 所佔百分 比 (%)	公屋租戶	<25%	28.2	32.9	32.6	45.3	59.2	70.2	69.3	79.8
		>75%	20.7	17.9	12.7	8.9	4.1	1.8	1.3	0.8
	其他家庭	<25%	30.2	31.1	35.7	30.5	32.1	43.2	39.8	38.5
		>75%	23.9	26.5	20.7	23.1	17.1	12.6	12.6	16.7

註：子女指年齡在19歲以下者。

資料來源：香港政府統計處：1976—2011年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

1976－2011 年期間，最低收入四分位數中，單親而與子女同住的公屋住戶比率由 28.2% 激增至 79.8%，而居於其他所有類別房屋住戶的比率，則僅由 30.2% 升至 38.5%，增幅較緩。在最高收入四分位數中，不論公屋租戶或其他所有住戶，單親而與子女同住的住戶比率均持續下降。單親家庭亦與低收入住戶高度相關，且多為公屋租戶。

自 1998 年新移民家庭的公屋分配規例放寬以來，這類家庭佔新分配公屋單位比例隨之增加。1996－2001 年期間，五年內來港新移民公屋住戶比率由 4.6% 增至 10%，但隨着來港新移民人數持續減少，及至 2011 年，比率回落至 6.4%。居於其他類別房屋的新移民比例，則由 1996 年的 11.7% 減至 2011 年的 7%。至於在最低收入四分位數中，新移民往往佔較高比例，而其中又以租住私樓的新移民佔數較多。

表 4 按來港年期及房屋類別計算適齡工作人口家庭
(20－65 歲) 中新移民所佔百分比

		全港收入 四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
移居香港 0－5 年 的住戶所 佔百分比 (%)	公屋租戶	所有	0.3	3.0	1.8	2.6	4.6	10.0	9.5	6.4
		<25%	0.7	3.4	2.4	3.2	6.6	14.0	11.5	7.2
	其他家庭	所有	5.4	18.0	10.8	11.1	11.7	9.2	6.9	7.0
		<25%	5.3	17.2	10.5	12.3	13.9	14.3	9.5	10.0
移居香港 0－20 年的住戶 所佔的百 分比 (%)	公屋租戶	所有	—	—	—	—	26.1	27.4	37.6	39.1
		<25%	—	—	—	—	35.5	35.8	43.0	41.1
	其他家庭	所有	—	—	—	—	30.2	23.3	21.7	20.3
		<25%	—	—	—	—	40.0	32.0	28.0	27.6

註：新移民指來港過去 5 年或 20 年者。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

香港公共房屋計劃對收容來港新移民的累計效應實在非同小可。1996—2011年期間，近二十年以內來港之新移民佔公屋住戶比例由26.1%增至39.1%；相較之下，同期新移民在其他所有類別房屋住戶中所佔比例，則由30.2%減至20.3%。

有關上述各組相關結果分析詳見本書第三、四部分中的文章，從中可見問題根源在於公屋租住單位的分配，皆因有關政策特別優待已婚（不論首婚或再婚）申請人，而跨境婚姻機會又唾手可得，如此優待，實較有利於離婚後再婚的申請人。由此可見，本地公屋政策，加上跨境婚姻、家庭破碎效應，乃是加重經濟不均程度，以及減低社會流動性的極大成因。

第四，經濟全球化及中國對外開放帶動樓價趨升，以致有能力置業者與未能置業者之間出現財富鴻溝，低收入家庭被迫負擔高昂租金，無富裕父母蔭庇者難以置業。自1980年代以來，本地樓價升值大約16倍，大部分住宅單位的置業首期亦由5%激增至40%，加上樓價升勢，置業首期升幅已近128倍。

由於發展規限嚴格再加上政治分化，本地的土地及房屋需求升勢持續，現已出現供應嚴重滯後之勢。因規限及政治角力造成的發展延誤，估計已推高樓價近一倍之多（見第五部分）。而離婚率飆升，以及年輕一代遷離父母的擠迫住所，則令市區劏房興起。

第五，人口老化趨勢將令適齡工作人口未來所承擔的人均經濟增長百上加斤。不幸的是，香港的適齡工作人口正漸萎縮。要提升工作人口的生產力，尤其在創新及創業精神兩方面而言，面對人才減少而變得難上加難。在本地畢業生身上再作投資既是為時已晚，為求經濟持續增長，政府必須考慮從外地輸入人才。雖然有關討論難免再度引起政治角力，但若不及時採取行動，經濟增長