

社會開支與經濟競爭力及社會凝聚力



博約集
王卓祺

去年正值國家改革開放40年，大家或許沒留意到，中國改革並非資金推動，而是政策。但更根本是人心思變：文革十年釀成的災害使人心思變，撇開意識形態包袱及爭拗，不再論「姓社姓資」。即大變之局，原有路徑已屆不能不改的地步。就是改革，深圳由一個小漁村，去年底GDP（本地生產總值）總量可能已超香港！

香港體制有改革難之嘆

香港自特區成立以來，金融風暴、SARS疫情，甚至佔領運動、旺角暴動並不傷及根本；缺乏不可不改的社會意志。而改革則以失敗居多，為改革者留下遺憾！最勵精圖治當推首任特首董建華，可惜其任內推動的教改、公務員改革（以縮減編制為主）以至福利改革成效都乏善可陳，後遺症亦不少。最可惜是董先生未有微調「八萬五」房策；跟着的曾蔭權又未能審時度勢，最終釀出今天房屋土地兩缺的困局。上屆政府扶貧有點成績，但是沒有觸動既得利益者的改革。今屆政府要大幅度增加土地建屋，才見真章。這也可能是今屆特首林鄭月娥搞了個土地諮詢小組的由來，即做足程序及公關，營造改革的空間。客觀來說，改革難不單在問責官員的志向，也有體制問題——對峙式政治，民粹主義傳媒、意見領袖及民衆——以及有不能不改的危機。

香港今天治理困局有《基本法》設計的先天因素：九七後形成的內耗性政治體制（regime，或

譯作體系），由行政主導變成立法會制衡。關鍵不在制衡，而是立場先行的對峙式政治。舉例說，上任特首梁振英以強悍作風與反對派周旋，結果是不斷被製造事端及抹黑，終於未能連任。吸收了歷史教訓，誰還會碰觸既得利益及權貴呢？最優選項就是次優（suboptimal）；錢可以解決的，便是次優不二之選。最新例子，為取消強積金「對沖」，特區政府安撫商界而由原本補貼僱主172億元，加碼至300億元。但落實日期，最快還要換屆之年的2022年。可見改革之難，公共開支便成為現實可行的次優之選。看來筆者有點犬儒；際此財政預算案公布之前，本文便論證一下社會開支多少是否問題及其功能。

社會開支愈多愈有競爭力的疑惑

筆者早前在內地《社會政策研究》期刊撰文，探索社會開支體積與社會表現關係。我的問題是，東亞地區，包括香港的社會開支一直比發達經濟體少得多；是否表示它的社會表現亦落後於人呢？社會開支（指政府用於社會保障、房屋、醫療及教育的公共財政）多少是相對的。舉例說，2010年經濟合作與發展組織（OECD）34個經濟體平均用了GDP的27.5%（包括5.8%教育開支），而香港同期是8.9%（包括3.4%教育）。北歐國家如瑞典更加驚人，同年是GDP的34.9%（教育為7%）。大家知道北歐諸國都具有十分強的競爭力。這是否表示社會開支愈多愈有競爭力呢？

美國學者維倫斯基（Harold Wilensky）撰文分析19個OECD經濟體的經濟及社會表現，結論

是北歐諸國（瑞典、挪威、芬蘭及丹麥），在勞動生產力增長及住戶可支配收入平等（以90/10比率）表現最好，英語系國家（美英紐澳加）表現最差。維倫斯基的解釋基本上循體制的邏輯，北歐諸國的左翼共責主義體制（corporatist或譯為社團主義）重視勞資及政府三方共識。他認為與這些國家議會比例代表制於1855-1920年形成後才開放選舉權有關。因這歷史條件，無論是後來崛起的勞工及社會主義運動，甚至基督教政黨都將三方協商視為達至社會凝聚的必要條件。總之，共責主義體制重視社會團結，談判是各讓一步以達成共識。例如勞工對名義工資上漲的克制換來社會保障及適度實質工資的增加。但高社會開支如何解決稅入問題？維倫斯基認為採用一些並不顯眼的稅項，如銷售稅（VAT）及社會保險稅（自動從工資扣除）；而勞工及政府則容忍對經濟有負面影響的資產增值稅及物業稅，徵收較低稅率。

東亞地區華人社會在發展社會政策採取不同辦法，亦成就經濟競爭力，就是少再分配而採用個人資本積累的方法。例如內地的退休社會保險制度亦有個人帳戶之設，便擠壓了社會統籌帳戶（有再分配成分）。新加坡中央公積金及香港強積金制度完全放棄再分配元素更為明顯了；但都有資產累積的成分，符合東亞地區文化傳統。

東亞地區的社會表現並不遜色。例如綜合社會發展的指標如人均預期壽命都名列前茅。就算是中等收入的中國亦十分好，最新是76.4歲；而比中國人均收入多幾倍的美國，只有78.5歲（世界衛生組織指標）；而後者近年更呈下滑

趨勢。而美國用於醫療衛生的社會開支佔17%-18%GDP，遠超於中國約5.4%左右。以這項社會發展最重要指標來看，社會開支多並不一定顯示更好的社會表現。

結論：可有改變空間？

香港及東亞地區低社會開支（日本近年有點改變）而社會及經濟表現亦十分突出；這顯然有文化因素。比較社會政策切忌抽空具體情況及發展脈絡作比較。社會開支多並不妨礙北歐經濟體的競爭力及社會表現，因為他們有上文分析的相關體制因素，不可一概而論。香港今天的情況，在缺乏國家政權認同的前提下推行開放的競爭性選舉，當然不會帶來共責體制，而是政黨政治製造的社會撕裂；幸而香港勞資關係還算和諧。若政府能花多些錢換來勞工多點保障，而資方亦不因增加太多成本，是值得支持的措施。

若以香港體制而言，年年被譽為最自由經濟及位列全球經濟競爭力前列，實在沒有改革需要的危機感。我們冷暖自知，不是失業，沒瓦遮擋，而是好工難搵、望貴樓興嘆而已！目前的觀察，香港有實質內容的改變空間不多，尤其要得罪政黨、利益團體及權貴的事。趁特區政府財政儲備及盈餘均多，類似北歐用於提升經濟競爭力及社會凝聚力的社會開支應使則使，還是最穩妥之道！

作者是香港中文大學
香港亞太研究所名譽高級研究員