**主旨:** Give Views

Name:
鄒崇銘

Comments:
勞工短缺的區域經濟深層次根源

2014 年 2 月，為期四個月的《人口政策》諮詢瞬即完結，儘管號稱是「以民為本的人口政策」，並以「發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展...為目標；但觀乎諮詢期內媒體報導的焦點，又或可稱為政府的真正議程，來來去去其實都只有一個就是香港部分行業正面臨嚴重的勞工短缺。

不知是有心抑或無意，這些媒體報導均把問題的成因，盡情集中在勞動力的供應方──尤其是青年人的身上，大概是看準他們的弱勢和無力反抗！報導通常會描述現今青年人不願吃苦，又或慣於依賴父母照顧；要不就是由於父母過度寵愛兒女，故不放心他們從事過於操勞的工作。一些報導又會指青年人對薪酬、晉升機會和工作條件都相當揀擇，稍有不如意的話，便會辭工去旅行或工作假期，又或只願意從事工作量較輕省的零散工，又或索性在不同的校園多遊走幾年。

筆者並不懷疑上述情況確實普遍存在，但把勞工短缺的責任盡放在供應方，卻鮮有提及需求方──也就是相關行業、企業和僱主的處境，則肯定是以偏概全甚或刻意誤導，而背後的政策動機亦昭然若揭。本文則嘗試將從更宏觀的視野出發，探討過去十多年來香港經濟結構的轉變，導至本土經濟自主性的逐步喪失，以及對勞工需求所帶來的潛在巨大影響。簡而言之，當官方主導的人口論述聚焦在「人力錯配」、「勞動力不足」，本文則嘗試尋找「政策錯配」、「新產業錯配」的癥結所在；當主流論述一味聚焦在所謂的「勞工短缺」，本文則希望點出「產業短缺」的真正問題。

自 1997 年香港回歸之後，首任特首董建華經常掛在口邊的，是經濟轉型和邁向知識型經濟，致力為香港開拓高增值、高技術的新興產業，從而維持香港在中國以至亞洲區的競爭力。尤其是在亞洲金融風暴之後，政府大力投資於資訊科技和創意文化產業，數碼港、科學園、迪士尼和西九文化區等計劃相繼出台，曾一度被視作為香港經濟前景帶來一線曙光。可惜的是，這些計劃所帶來的爭議均遠較成效為大，又或仍停留在規劃設計的階段，在特區政府管治能力極為不足之下，甚至最終淪為財團分贓的遊戲。

正如浸會大學經濟學系教授曾澍基，在歷年來僅見的相關學術研究中指出， 回歸前香港被「九七大限」的魔咒困擾，以及港英夕陽政府的短視心態，加上內地不斷加快開放步伐，香港工業進一步大舉北移，形成香港產業面臨空洞化的危機，經濟結構早已出現嚴重失衡。因此即使沒有亞洲金融風暴的衝擊，股樓泡沫爆破亦只是遲早的事。董建華其實深明問題的迫切性，故一俟回歸後已立即改弦易轍，寄望通過大有為政府的積極介入，能扭轉香港的歷史軌跡和宿命。但如此一來，尤其是董個人能力的極為有限之下，終變成了畫虎不成反類犬，把香港經濟的缺點進一步暴露出來。

回歸後特區政府的經濟發展策略，最終出現了兩個南轅北轍的模式：其一是自 1997 年作為起步點，由董建華和梁錦松主導的「本土優勢觀」（local advantage view），直至 2003 年沙士爆發、香港經濟跌落谷底、五十萬人上街而告終；其二則是 2003 年之後冒現、先有中央政府推出的「救港措施」繼而由曾蔭權在 2005 年後接手的「資源流動觀」（resource flow view）。假如「本土優勢觀」著眼於香港作為一個完整的經濟實體，須建立有別於內地城市的競爭優勢，而政府必須大力投資促進產業升級；則「資源流動觀」視中港融合為無可避免的必然趨勢，政府的工作是致力消除一切妨礙融合的障礙。

隨著「本土優勢觀」在董治時代徹底破產，「資源流動觀」尤其是在中央政府大力扶持以至積極推動下，近年已取得壓倒性的優勢。CEPA、自由行、人民幣離岸中心...無不面向內地十三億人市場的無限商機；曾蔭權在 2007 年提出的十大建設計劃中，包括高鐵、港珠澳大橋、河套、屯門連接路、港深機場合作...無不從促進中港交流合作的角度出發；至於在 2009 年提出的六大產業──醫療、教育、環保、測檢認證、創新科技和創意文化，儘管看似是知識型經濟發展策略的延續，卻其實悉數依托於 2009 年初出台的《珠江三角洲改革發展規劃綱要 2008－ 2020》，大中華概念主導、甚至是主宰了香港未來產業發展方向。

「資源流動觀」既一反董建華的大有為作風，恰巧亦與港英時代的新自由主義哲學，「小政府，大市場」的施政方針配合。曾蔭權和一眾政務官班底，均沿襲了前朝的無為而治作風，起碼從表面上來說，政府只扮演營造有利市場環境的角色，並提供必要的基建和制度框架，則具體經濟運作、資源流動和分配方式，盡皆留待市場機制自行作出調節。因此儘管已長期深受各類危機的衝擊，但在相當程度上，香港近年經濟結構失衡的格局，其實和回歸之前完全沒有兩樣。而在曾蔭權治下的七年，尤其是內地資源大舉流入的刺激下，新的股樓泡沫遂無可避免地又再迅速形成。

對曾澍基來說，「資源流動觀」乃是一張凶險的雙面刃，它雖然能為化解即時的經濟危機，帶來立杆見影的神奇功效，但卻是極短視和急攻近利的做法，長遠勢必令香港失去獨特的優爭優勢。「理論上，隨著經濟疆界的消失，將帶來不同類型資源的淨流入和淨流出：因此它可以是個祝福又或詛咒，要視乎我們如何應對隨之而來的挑戰。失去了促進本土競爭優勢持之以恒的努力，後果很可能是隨著劣質因素的積累，香港的經濟地位將不斷下滑。頂尖的人才終會跑到內地的高增長地區。」（Tsang, 2007, p.44）

曾澍基認為，香港必須在內地進一步開放的過程中，盡快找到本身的特定經濟定位，如此才不會在與內地城市的競爭中被邊緣化。在中國經濟尚未全面開放之際，香港擁有的主要是地理位置上的優勢（location advantage），能充當內地與國際貿易的門戶；但當中國經濟愈益全面對外開放，則這種門戶角色早晚也會消失，香港必須重新建立質素上的優勢（quality advantage）。尤其是在沙士、毒奶事件和一眾食物安全的危機上，香港和內地的比較優勢便大大突顯，香港的法律和制度上的信譽，正是中外企業繼續需要依靠香港的主要根據。問題卻在於，假如香港政府只一味放軟手腳，不主動鞏固這得來不易的質素優勢，反而任由市場衍生「劣幣逐良幣」的情況，則香港便連僅有的一根救命草亦不復存。

曾澍基的關注焦點，乃在於香港經濟勢將難保原有的競爭優勢，和其他內地城市變得愈來相近，因此亦會出現上述的人才外流（或應稱為內流）的危機。既然不同類型資源的流動愈益暢通無阻，則資源如何滙聚（cluster）、在何處滙聚，便成為日益困擾經濟學家、以至所有市場參與者的一大難

題。在以往香港工業北移的年代，與製造業和出入口相關的人才會北上工作；但隨著中港融合的步伐不斷加速，香港與眾多內陸城市的連繫亦愈趨緊密，業務則擴展至工商專業服務各個領域，頂尖人才是否仍會繼續留守香港，亦或在內地另闢出一片廣濶的天地？這對香港能否維持長遠競爭力，同樣是個舉足輕重的關鍵課題。

相對於曾澍基，本文的關注焦點則更在於上述種種趨勢下，所構成本土就業和晉升機會的微妙轉變可說正是這個銅幣的另外一面。毫無疑問，自 2006 年香港經濟復甦以來，香港失業率長期維持在 5% 以下，即使在 2008 年金融海嘯後亦並無顯著回升，近年更跌至接近 3% 的極低水平，印證了在「資源流動觀」之下，中港融合對提供就業職位的積極作用；但期間堅尼系數則不斷上升，香港社會的貧富差距急劇擴大，不但反映中層就業崗位和向上流動機會的受阻，亦反映低收入人士的收入增長遠較高收入人士緩慢，其生計即使通過最低工資亦無法保障，現在甚至要出動低收入津貼來加以維繫。

顯而易見，隨著中港融合帶來的龐大商機，為香港經濟增量提供了巨大動力，但這些唾手可得的搵快錢機會，代價卻是令香港工商百業的質素停滯不前。只要看看每天無數自由行旅客源源湧入，香港的藥房只要儲備足夠的奶粉、藥物和化粧品，財富自然便會源源不絕滾滾而來，還那會有空去開拓什麼新的業務？旅遊飲食零售服務業早已供不應求，又那裡會有心思提高服務質素？試問香港那裡會有一家食肆，侍應可以不用跑著落單和上菜的？「資源流動觀」所帶來重量不重質、甚至「向最低標準競逐」（race to the bottom）的眾多經濟活動，固然令曾澍基所看重的質素優勢不復存在，長遠來說必定會削弱香港的競爭力；但對人力資源的發展來說，企業無疑自然亦只能將貨就價，老闆難免會以最有限的成本，勉強來維持服務最基本的要求。培養員!  以至整體行業服務質素的提升？無疑只是搬石頭來砸自己的腳而已。

然而，香港的教育改革，尤其是進一步擴充高等教育，令青年人接受專上教育的比例提升至六成，卻是早在董建華時代、李國章和羅范椒芬主政下，已經奠定作育英才的鴻圖大計，來作為「本土優勢觀」的後盾。曾蔭權接任特首後，改由百病纏身的孫明揚於 2007 年出任教育局長，能否有效履行日常職務已成疑問，更遑論會作出任何政策上的大改動。教育政策原旨在提供高技術人才，來配合香港經濟轉型的需要；但現時經濟轉型已住口不提了，驅使青年人（尤其以自資方式）不斷進修卻是大勢所趨，試問香港還那裡去找服務業殷切的前線基層員工？每日天昏地暗地工作十多個小時之餘，還看不到未來的發展和晉升前景？

香港的教育改革，無論其爭議性有多大，基本上都是因應經濟轉型和邁向知識型經濟而設計，那是個對主要以中產專業人士組成的「鑽石型」社會的未來想像；但在「資源流動觀」及隨之引伸出來的區域經濟結構，卻只能製造出一個趨於兩極化的「沙漏型」社會。後者無疑將會引發更尖銳的社會矛盾，甚至是隨著兩地交往的日趨頻繁，而進一步出現更激烈的中港族群衝突；但從執政者的思維來說，只要能令基層勞工得到基本溫飽，三餐無憂，再加上親建制政黨的「蛇齋餅糭」作小修小補，出現大規模反抗的可能性似乎還是較小的。起碼勞苦大眾在沉重工作營營役役之餘，也難有閒餘時間參與太多社會行動；反而只有那些生活寬裕的飽學之士，才有餘力花心思在「佔領中環」這類精巧的想法上。

就正如數年前我們在《80 前後：超越世代、社運、論述的想像》中，曾就大專教育和社會運動的妙微歷史姻緣進行分析，指出近年社會運動的重新趨向蓬勃，和過去二十年的專上教育擴充不無關係「1970 年代初的學生運動火紅年代，儘管也受到六七暴動和社會矛盾的激化，以至文革和西方社會運動的影響，中大的成立和大學生人數的激增，肯定亦是根本的結構性因素之一。但畢竟那個年代大學生只佔適齡學童不足 5%，無論在求學時期有多激進，畢業後均被港英政府和大企業爭相聘用... 到了 1990 年代，香港的大學數目數年間由兩間增至八間，升學的成功率由原來的約 8%急增至 18% 不過看來這一撥大學生人數上的膨脹，並沒有立刻帶來學運蓬勃的效果，當時不少教師還會覺得，如潮水般湧入的學生把中學的文化帶入了大學，也就是一貫的埋頭死讀! 書而已。一切似乎要等到 1997 年之後，隨著香港經濟的急速下滑，大學生出路頓成社會問題，學運和社會運動才有續漸復甦

的趨勢。」

「當然，不得不提的還有董建華治下，推動六成適齡學生擁有專上資歷的政策，這個被喻為教育八萬五的措施，客觀效果是製造了大批副學士，既需為自費升學而背上巨債，又因為學歷不被認可而倍添煩惱，從政策上製造了社會流動的瓶頸。大批副學士以至學士畢業生苦無出路，學富五車亦只能屈就於低薪低級的行政文書崗位，遂構成八十後上位無門、機會受阻衍生社會問題的解讀。」

在日積月累的政策扭曲和錯配下，我們遂最終看到今天的《人口政策》中，政府盡情擁抱那種不講理想、只求溫飽，甘願為五斗米而折腰的經濟順民的強烈渴求。第三章 3.1-12 段便指出：「僱主與教育機構必須就課程設計及提供實習經驗方面加強協作。此外，學校亦須加強職業輔導服務，俾能協助學生選擇適合其發展的職業 ...香港現已成為全球其中一個服務業最為密集的經濟體系，我們需要更多語文能力和溝通技巧俱佳、成熟幹練的畢業生，以為不同客戶提供服務；而這些畢業生亦須具有全球視野和良好的職業操守。本港院校須要在這方面進一步下工夫...」

說穿了，無非只是國王新衣底下、拙劣不堪的遮醜布而已。