

# 從「50 年不變」到「識變、應變、求變」（中篇）

宋恩榮 原載於《明報》2024 年 9 月 26 日

*文章摘要：以改革得失不對稱與特殊利益團體利益使改革困難，文章舉的士、原居民及房屋等例，剖析改革何以惹火並易受阻。*

「50 年不變」是一國兩制方案內的重要方針及承諾。在香港回歸後 20 多年的一段長時間，「50 年不變」被奉為金科玉律。社會精英及輿論以過去的「不變」價值觀和標準來衡量新發展，社會習慣向後望而非向前看。結果是社會缺乏對將來的願景，也難以塑造將來。香港的發展由是漸漸失速甚至停滯，香港競爭力也被鄰近大城市超越。

今天在中央督促下，「識變、應變、求變，通過改革實現更好發展」的調子高唱入雲。若「50 年不變」是「第一次回歸」的標誌，「識變、應變、求變」下的改革將成為「第二次回歸」的主旋律。

最近香港傳媒有不少討論香港應如何改革的文章，包括政府行政改革、產業政策改革、土地房屋改革等。本文不擬重複這些討論，卻會用較高層次及較宏觀的角度，從古今中外的改革經驗探討香港改革。

因篇幅所限，本文分為上、中、下三部分：上文（第一部分；刊 2024 年 9 月 5 日《明報》）分析了「50 年不變」方針的功與過，勾劃出改革的背景；本文（第二部分）集中討論改革為何總會面對難以克服的阻力。第三部分將探討如何克服反對，並成功推行改革的途徑。

## 歷史上改革者沒有好下場？

中國改革開放，以深圳蛇口工業區為先鋒，早於深圳特區成立一年前便開始，是「特區中的特區」。當年蛇口的總指揮是香港招商局的袁庚，他雖得到中央大力支持，然而反對聲音還是不絕於耳。1983 年初胡耀邦視察蛇口時，袁庚便表達了他對改革的憂慮：「許多事情我們都想改，每邁出一步都有困難和阻力。從歷史上

看，改革者大都沒有好下場，從商鞅變法到王安石，到康梁維新變法，再後來的六君子都失敗了。」

中國的改革成績驕人，說明改革者未必一定無好下場。不過從袁庚的憂慮可知，古今中外的改革多數一波三折，就是中國的改革也不例外。縱使改革對大多數人有利，改革過程往往仍會招惹激烈反對，以致不少對社會大眾有利的改革容易胎死腹中。改革為何總是如此「惹火」？這是本文詳細討論的重點。

## 改革的輸家和贏家

改革往往有輸家和贏家，輸家有「失」而贏家有「得」。可是無論在個人心理、社會心理及政治經濟影響力方面，兩者的「得」、「失」並不對等——輸家會看重自己的「失」多於贏家會看重自己的「得」；社會會重視輸家的「失」多於重視贏家的「得」；政治機制也會着重輸家的「失」多於贏家的「得」。許多對社會大眾有利的改革胎死腹中，其實並不奇怪。

從個人心理角度而言，輸家的「失」是被奪去已經到手的利益，自然會全力反抗。贏家的「得」卻在未來（改革後）才出現，未來的利益不及今天的實惠（用經濟學術語來說，是需要打折）；況且未來總有不確定性，改革後縱使有一大批贏家，可是自己是否一定會成為贏家尚未可知（西諺有云「二鳥在林不如一鳥在手」）。是以輸家會看重自己的「失」，多於贏家會看重自己的「得」。

從社會心理角度而言，失敗者容易得到同情，成功者卻容易招引嫉妒。從政治機制運作而言，「現狀」（無論是否合理）已經存在；要改變現狀，不但要有一大堆理由，更要累積足夠的政治動力。況且輸家會上街抗議，贏家一般不會高調支持改革，以免招惹妒忌，只會「悶聲發大財」。是以社會心理和政治機制同樣會着重輸家的「失」，多於贏家的「得」。

## 改革的攔路虎：「特殊利益團體」

改革的輸家，往往是擁有既得利益的「特殊利益團體」。這些團體雖人數不多，卻往往能夠促使民主政府通過損害大眾利益的政策以自肥，出現少數人剝削大多數人

的奇怪現象。公共選擇理論的奠基學者 Mancur Olson 早於上世紀 60 年代便清楚說明，為何美國及西方國家有許多小眾團體能夠剝削大眾以自肥。

簡單而言，人數極多的大眾難以有效組織起來（組織成本太高），小眾團體的組織成本卻較低，可通過朋輩壓力及相互監視保證團體內每個成員分擔組織成本（用經濟學術語，是能夠克服「搭順風車」難題），從而成功游說政府推行對已有利的政策。

舉例來說，在 2021 年，美國汽車製造業約有 18 萬工人，是同年美國人口的 0.05% 及勞動力的 0.1%，肯定是小眾而非大眾。但這個小眾團體卻能夠促使政府用關稅或入口配額限制外國車入口，通過提高汽車價格來剝削廣大美國消費者以自肥。而受害的大眾正正因為人數眾多，便難以組織起來反對這個「劫大眾濟小眾」的政策。

## 香港的特殊利益團體

香港的特殊利益團體為數不少，包括許多發牌的專業團體、新界原居民、的士商會等。不幸的是《基本法》「50 年不變」方針，以憲法形式固化新界原居民的特殊利益，成為香港增闢土地的最大障礙。

香港的士服務質素長期為公眾詬病，而政府又遲遲不肯開放共享網約車（例如 Uber），成為運輸政策痛點。近年改革的士行業呼聲高漲，可是政府屬意的改革——招標「的士車隊」方案——仍未開放共享網約車，是個拖泥帶水的改革方案。

外國和內地眾多大城市早已開放共享網約車，香港改革的士業為何如此困難？香港現時約有 1.8 萬輛的士，司機約 4 萬人，相對為數多達 21 萬的 Uber 司機、380 多萬勞動力及 700 多萬市民，的士業和的士司機肯定是小眾而非大眾。況且的士業的既得利益者，主要是少數投得的士牌照的商家，而非收入微薄的司機。

香港的士業改革長期踟躕不前，充分說明克服「特殊利益團體」的反對是何等困難。的士業的政治能量不能低估——在 2014 年「佔中」事件及 2019 年反修例風暴中，的士業是政府的堅定支持者。從政治倫理而言，政府難以向的士業「開刀」。

況且，的士業有能力癱瘓香港交通：1984 年初香港發生的士罷駛抗議，反對政府增加的士牌照費及首次登記稅，不但癱瘓了香港主要道路的交通，更演變為騷亂，

造成多人受傷，警察要發射催淚彈平息。結果政府很快便向的士業屈服，撤回加費及加稅建議。此後政府對可能觸動的士業利益的政策，都會小心翼翼。

最近內地 3 個網約車巨頭（阿里巴巴「高德打車」、「滴滴出行」、吉利旗下「曹操出行」）相繼進入香港市場，帶來「變天」的可能。這 3 個網約車巨頭，在港主要開展網約的士及網約跨境出租車服務，並非 Uber 形式的共享網約車。然而這 3 個巨頭財雄勢大，有能力承辦政府早前推出之的士車隊，也有能力改變香港出租車行業生態，會大幅削弱本地的士商家的政治能量。

筆者衷心希望政府能夠把握這 3 個新加入的競爭者帶來的契機，進一步徹底開放共享網約車，不會讓這 3 個巨企成為新的既得利益集團。

## 土地房屋改革的攔路虎

正如中央官員強調，土地房屋問題是香港深層次矛盾。坊間不少論者都認為香港應仿效新加坡公屋政策，即給予所有香港永久居民購買公共房屋的權利。筆者也贊同這個改革方向，惟要指出香港土地房屋改革面對兩隻新加坡沒有的攔路虎。

首先，香港基本法固化了新界原居民的傳統土地權益，香港收地遠比新加坡困難。其次，星港兩地公屋政策面對的固化利益大有分別。新加坡政府一早便高瞻遠矚地推行以自置居所為主的公屋政策，當時新加坡大部分國民是「無殼蝸牛」，業主只是小數，無足夠政治能量反對政府的公屋政策。

香港公共房屋政策卻無長遠規劃，隨歷史條件轉變而演化，從徙置區演變到公屋，再加上居屋，變成一個複雜無比的系統，包括了過渡房屋、公屋、居屋、夾屋，還有曾蔭權推出的「置安心資助房屋」、梁振英推出的「港人港地」房屋、林鄭月娥推出的「港人首次置業計劃」房屋、李家超推出的「簡約公屋」等（似乎每屆特首都要搞新花樣）。結果出現了多個特殊利益團體，成為一個難以管理、難以改革的龐大怪物。

本港現時自置居所比率約 51%，其餘 49% 是「無殼蝸牛」。對改革者而言，這個情況十分尷尬：若樓價上升，香港會有一半人受惠，另一半人卻受害；反之亦然。香港的土地及房屋改革應如何推行？幸好港大的王于漸及王柏林教授對香港房屋改革

已有深入細緻的倡議，筆者毋須在此班門弄斧。筆者要強調的是：本港房屋改革是個複雜無比的社會、經濟、政治系統工程。

因篇幅所限，本文到此為止。本文第三部分（也是最後的部分），將探討如何克服利益集團的反對，並成功推行改革的各種方法。

# 作者簡介

## 宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫冶方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。



地址	九龍觀塘偉業街133號12樓RD13 Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street Kwun Tong Kowloon
電話	(852) 3511-6752
電郵	info@hkfei.org.hk

