

經濟觀點 酒店業沒有「市場失效」

羅祥國 (09-09-2003)

在「自由行」的快速發展下，政府正考慮以試驗方式，把部分空置居屋轉為臨時賓館，以應付未來內地旅客來港增多的問題。

政府這個政策，明顯是對自由市場的干預。但主要的問題是，這干預政策的目標是什乜？這是否必需？其全面的影響是什乜？隱藏的社會及經濟成本有多少？政府如果只是考慮改變居屋用途對旅遊業的短期利益，這又可能是另一個「八萬五」政策的翻版。

根據報章的報道，酒店業目前約有四萬三千個酒店房間，在未來兩年落成的新房間，將約有一萬二千個（佔現有總供應百分之二十八），而到二〇〇八年，根據城規會最近新批建的項目，將再增加超過一萬個房間，而不少新申請亦在策劃中。

以現有的數字估計，私人投資者在未來五年的酒店投資，將令酒店房間的總供應增加超過百分之五十；筆者估計，實際比例仍會上升。這清楚的顯示，香港的私營酒店業，在自由市場的環境運作，以及在政府有關法規的配合下，完全可以回應市場的需要。

今次內地大量旅客來港，使酒店房間供應不足，收費上升，這並不是酒店業的經營出現「市場失效」(market failure)，而是「政策失效」：政策話出台，就出台，完全沒有時間容許市場作出有效的回應。這個創造出來的外部需求，雖然為香港的經濟帶來極大利益，卻構成了政府必須以「有形之手」立即干預酒店業的藉口，情況是令人擔憂的；這會影響本地和國際酒店業投資者的實際利益和信心，並影響香港資本主義制度的根基。

政府透露，這個居屋改建計劃只以七百多個居屋單位為試驗。政府高層在推銷這個計劃時的語調堅定，但顯得輕鬆，似乎不認為會對業界造成大衝擊。

居屋試驗是虛招

七百多個單位，佔現在四萬多個酒店房間不足百分之二；政府希望這不足百分之二的額外供應短期會產生什乜作用？相信這對數以十萬計的內地旅客來說，只是杯水車薪、聊勝於無。政府應該為這七百多個試驗單位訂立有時間表的、清晰可監察的目標，說明怎樣才算試驗成功。



筆者認為，政府最終的隱藏目的，很可能就是要大量改建現在超過二萬個的居屋為酒店房間。七百間居屋的試驗，只是一記虛招，試驗將會一定「成功」的。政府以一個錯誤的居屋改建政策，去嘗試解決另外一個錯誤的、早年大量建居屋的政策，很可能會一錯再錯，再影響特區政府的威信。

因此，政府如果認為，一定要進入酒店業的市場，以紓緩酒店房間供應不足的短暫（不是長期）情況，爭取旅遊業的整體利益；政府一定只能適量的供應房間，不能大量供應，並須承諾在一定時間內（例如最多兩年），完全退出市場。

須承諾退出市場

何謂「適量」的短期供應？並不容易決定下來。重要的是，政府必須與酒店業和旅遊業共同協商，以決定一個大家都可接受的數量，學術界也可為這問題提供意見。

至於承諾一個退出市場的時間表和機制，筆者認為是必要的；這是反映政府不干預酒店業市場的決心。多年來，政府興建居屋、成立房協和工業村、經營兩鐵等，都完全沒有考慮有效的退出市場方案和時間表，不少問題已逐漸出現。

政府多年來成立的很多半官方組織，都有自動膨脹、加強干預市場的趨勢。而政府亦不能有效控制其發展以符合原來的政策目標。考慮成立另一個干預酒店業的組織和機制，政府必須非常審慎處理。

最後，政府提出，這些改建的臨時賓館可能是用投標的形式給予市場經營，並不是由房委會直接經營，這是正確的第一步。但是，如何投標，誰有資格投標？有沒有底價？底價以什麼為準則？都是非常重要的因素，政府應以促進自由市場機制為政策的首要目標。

〔本文已刊於 2003 年 9 月 9 日之信報〕