

順應率的成本較平頭標準為低，大約是它的8成，但在扶貧方面，劃一津貼則比順應率較為優勝。

周基利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



長者生活津貼的爭論由開始爭辯應否有入息及資產審查，慢慢開始進入另一個階段，就是這個措施將來的發展和一些細節問題。如它會否變成一個全民退休保障的身，抑或成為代替現行長者綜援的社會保障呢？

筆者推測這些討論將會是全民和資產審查爭論的一個延續。另一方面，亦有一些學者提議在津貼金額上作一些改動，以令津貼能進一步在資源分配上做得更好。

### 資產審查爭議 預計將延續

今次，筆者便想討論一下這些具體建議。嶺南大學經濟系何灝生教授在報章建議，將津貼金額和所擁有的資產掛鉤。假如長者擁有的資產是18.6萬或以下，他便可得全數2,200元的津貼。但假如長者擁有的資產是19.6萬，他所得的津貼便是2,100元，比全數津貼少100元，如此類推。即擁有資產比上限每多一萬，他的津貼便少100元。所以一個擁有28.6萬資產的長者，他所得的津貼便是1,200元，比全數津貼少1,000元，因他的資產比上限多出10萬。

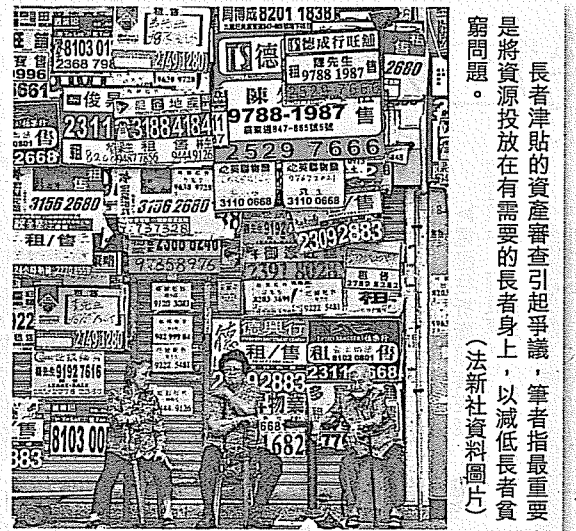
### 按資產發津貼 易誘長者做假

以此計算，一個擁有40.6萬資產的長者便將會得不到任何津貼了。不約而同，報章亦報道香港大學社會工作及社會行政學系葉兆輝教授提議，可以試行長者生活津貼一年，然後將演變成擁有不同資產的長者將得到不同金額的津貼。這類方法稱之謂順應率 (sliding scale)，而原本較簡單的劃一津貼金額是平頭標準 (flat rate)。

順應率的好處是將資源放在最需要的長者身上。另一個好處是審查上限已不是一錢之差便決定有全數津貼或沒有任何津貼。這樣做便能減低長者因不合上限要求而盡快使掉一些資產，以令自己符合要求。這些行為我們稱之謂利誘行為 (incentive behavior)。

但是它亦有一些壞處的。第一：津貼的金額計算繁複，可能令長者卻步。第二：資產多少成為關鍵，所以需要較頻密的審查，或會令行政成本增加。

但筆者認為最重要的是措施能否減低長者貧窮問題。因為正如勞工及福利局局長張建宗先生



長者津貼的資產審查引起爭議，筆者指最重要是將資源投放在有需要的長者身上，以減低長者貧窮問題。(法新社資料圖片)

所講，長者生活津貼是一項扶貧措施，所以最重要的是它是否能發揮它的作用。

筆者最近獲得大學教育資助委員會的策略性公共政策研究資助進行一項為期5年，耗資300萬的研究，名為「建立一個足夠、使均等而又負擔得起的香港退休保障制度」。筆者亦會嘗試研究平頭標準和順應率的長者生活津貼或綜援在扶貧的作用。據筆者所知，香港並未有進行過這類的研究。所以現在筆者只好參考外國的研究了。

### 香港缺相關研究 優劣難定

美國智庫 (RAND) 在今年發表了一項研究，筆者便跟讀者分享一下他們的研究結果。研究人員收集了墨西哥一個州的數據，再運用模型 (simulation) 比較平頭標準和順應率在成本和扶貧作用上的分別。在平頭標準中，每一個合乎入息審查資格 (如少於3,000元) 的長者都會得到相等於入息上限的金額援助，即3,000元。另一方面，在順應率的情況下，合資格的長者只會得到他入息和3,000元的差額。

假設一個長者只有1,000元的收入，他便會得到2,000元的津貼 (\$3000-\$1000)。如此類推，結果發現順應率的成本較平頭標準為低，大約是它的8成 (81.9%)。即是說假如用平頭標準的方法支付津貼金額需要10億的話，順應率的支付方式只需8億。

但在扶貧方面，劃一津貼則比順應率較為優勝。在順應率的情況下，貧窮率由原本 (沒有津貼) 的6成 (59.5%) 減至約四分之一 (24.1%)。但用劃一津貼的平頭標準時，貧窮率則減至只有1成 (10.6%)。所以同樣的研究是有需要香港進行，我們才會知道平頭標準和順應率的成本和扶貧作用。

參考書目：Aguila, E., Kapteyn, A. & Tassot, C. (2012). Targeting cash transfer programs for an older population. CA: RAND.

# 長者生活津貼 資產審查和全民性的爭論

周基利

長者生活津貼本來是一項顯示政府加強對長者承擔的一項德政，但卻不幸地引起了一場應否取消其資產審查的爭議。政府和一些論者大多只從資源有效運用和長期持續性的理據去論述為何資產審查是必須的，而反對一方卻指出資產審查的種種弊端，以證明全民性的長者生活津貼才是正道。究竟誰是誰非呢？筆者認為這些討論都是有益的，因為這樣的討論可以令社會大眾更加了解資產審查的好處和壞處。

其實我們的安全網——綜援制度，亦有嚴格資產審查，所以有關於長者生活津貼內資產審查的利弊都適用於綜援制度的。聽聞政務司長林鄭月娥將會親自領導扶貧委員會內的社會保障小組，以全面檢視、加強和改善我們的綜援制度。所以現在關於資產審查的討論，都會有助於日後市民對綜援檢討的參與。在推出長者生活津貼時，政府應該做的是向市民有系統和詳細地解釋資產審查的利弊，讓社會有系統地深入討論，尋求共識。可惜筆者至今仍然未見到有這樣的論述。

### 「排外失誤」與「包含失誤」

筆者用一個比喻大家便會明白資產審查的性質了。

資產審查好像考試制度一樣，因為大學學位有限，所以便需用考試成績分配學位，但各位都知道考試的種種壞處。首先，有些天資聰敏的學生未必能在公開考試中好好發揮，他們便會失掉進入大學的機會。同樣，貧窮的長者可能是因為種種原因不願或不能申領有資產審查的長者生活津貼，那麼他們便得不到所需要的幫助。學術上我們稱之為「排外失誤」 (exclusion error)。相反「包含失誤」 (inclusion error) 是指有些懶惰的同學因一時僥倖在公開考試中拿到好成績，於

是便能進入大學了。

有電台聽眾指出，一個家住太古城千呎自置物業的長者，如果有5000元長俸，又有子女幾千元的「孝敬」，雖然他還是合資格拿長者生活津貼的，但他真的需要那2200元嗎？這些便是資產審查的「包含失誤」了。一般來說，一個制度的「排外失誤」愈細，它的「包含失誤」便愈大了。因為凡年滿65歲的長者便可申領全民性 (沒有資產審查) 的長者生活津貼，所以它的「排外失誤」是最低的。但另一方面，它的「包含失誤」便會高於有資產審查的津貼了。而政府指出資產審查能有效運用資源的原因，便是因為有資產審查津貼的「包含失誤」比全民性的為低。那麼他們有沒有考慮資產審查「排外失誤」的問題呢？

表面看來是有的。第一，自住物業和子女供養都不計算在資產及入息審查中，這樣便有更多長者合資格申領津貼了。第二，申領手續盡量簡化，那麼便可減少長者因申請手續繁複而放棄申請了。第三，有別於綜援，它沒有強烈的標籤效應和「衰仔紙」的障礙，有需要的長者便不會因為這些原因得不到津貼。但請留意的是，當這些因素令「排外失誤」減低的時候，它們亦令「包含失誤」有所增加的。以上家住太古城的長者便是一例。一些人一方面反對自住物業不計算審查中，但另一方面支持全民性的津貼，其實也是有點自相矛盾的。因為兩者都是減少「排外失誤」而增加「包含失誤」的。一頭針不可能兩端都是鋒利，問題是我們如何可以取得平衡。至於如何能這樣做呢？我們便需要進行政策研究，收集有關數據進行分析，用以幫助我們可以做一個有數據支持的政策決定，不是「得個講字」。

### 一頭針不可能兩端都鋒利

除了這兩項失誤外，資產審查的行政費用一般都比全民性的津貼為高。當然假如申請手續簡單，亦可減低其行政費用。另

外，一些市民提到長者可能在申領前把資產轉移，令自己的資產合乎審查條件。這樣的行為雖然可算是合法的，但卻是政府和一般市民不希望見到的，更可能產生另外一些問題，學術上我們稱之謂誘因成本 (incentive cost)。

誘因成本的行為是會愈來愈普遍，而令津貼的「包含失誤」增加的。意即愈來愈多本來沒有需要的長者取得津貼。但到底有幾多長者會這樣做呢？那便要比較從津貼所得的利益和進行資產轉移的風險了。假設一位長者由65歲開始申領津貼，直至他80歲過身，總共可得約40萬津貼。假如他轉移100萬資產，卻有五成機會給人家吞掉了資產，那麼他轉移資產的風險便是50萬。這情況下，他便較少機會轉移資產了。

最後一個資產審查的缺點便是政治成本。最近一些學者談及全民的津貼會令付入息稅的市民負擔增加。筆者並不同意津貼財政來源一定是來自入息稅的，而且這樣的論述是可能增加長者和納稅人 (指入息稅) 的矛盾。其實政治成本便是指資產審查無可避免引起一些分化的作用，減低社會上的和諧氣氛。筆者希望提出了一些概念和它們之間的關係後，大家便可更有效地討論這問題。究竟長者生活津貼的資產審查是否和考試一樣無可避免呢？可待社會人士有更深入的討論。

最後順帶一提，一些政黨要求將長者生活津貼作為過渡至全民退休保障的中途站，筆者認同這個要求的本質是希望政府對長者貧窮問題有一個長遠的策略。但筆者想提出一個反建議，便是將這個長者生活津貼的金額逐漸提升到綜援的水平，以替代長者綜援在長者中的扶貧的角色。因為它確實沒有長者綜援的種種眾所周知的弊端 (如手續繁複、標籤效應、「衰仔紙」和以家庭作為申請單位等)。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授