

2012年10月23日 星期二

退休保障劃一津貼 可更利扶貧

撰文:周基利 香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

欄名:長者津貼爭議

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前身，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在香港進行，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. (02012) . Targeting cash transfer programs for an older population. CA : RAND.

Website:

<http://paper.hket.com/article/824844/%E5%91%A8%E5%9F%BA%E5%88%A9%20-%20%E9%80%80%E4%BC%91%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E5%8A%83%E4%B8%80%E6%B4%A5%E8%B2%BC%20%E5%8F%AF%E6%9B%B4%E5%88%A9%E6%89%B6%E8%B2%A7>