

# 遞減「審查」門檻 邁向全民長津

The 2013-14 Budget

財  
政  
預算案  
2013-14

要令改革較容易落實，其中一個方法便是將實施的時間拖長，以致受影響的人數不會一時間大增，或減少即將退休人士對改革的反對。推全民退休保障亦可運用這方法，將資產審查的門檻逐年遞減，慢慢地過渡至全民性的長津。

周嘉利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



曾

司長在2月27日發表了今年的財政預算案。在退休保障方面，不出所料，曾先生重申：「扶貧委員會的社會保障及退休保障專責小組會仔細探討這個複雜問題。我希望社會各界會以理性、務實、審慎的態度去探討這個課題，顧及公共財政的可持續性，以及對下一代可能造成的財政壓力。」

語調跟早前施政報告的說法頗為接近。即是說是否推行全民退休保障的最重要因素仍是它財政上的可持續性。依從這種思維，推行全民退休保障的機會是渺茫的。

以往政府關心本港退休保障的重點很簡單，人口老化對由政府付鈔的長者綜援和生果金是否會帶來不可持續的財政壓力。所以推行長津可以說是一項突破，因為政府不僅不再擔心原有兩項計劃的可持續性，而且更擴大普通高齡津貼的涵蓋範圍，及其津貼金額加倍。這種改革一般來說是可以得到

長者支持的。甚至其他年齡組別的社會人士都會贊成。這種情況在歐洲國家亦十分常見。似乎不論是甚麼文化背景，長者的福祉都受到重視。一般的想法是長者年輕時都為社會作出了貢獻，所以他們能夠安享晚年亦視為理所當然的事。所以香港社會上只有極少數人對長津提出反對；而且這些聲音都沒有受到認真看待。至於政府內部是不是因為改朝換代而可以有這個一百八十度的轉變就不得而知了。

## 倡減公帑負擔 公平須設審查

但事實上，立法會議員及民間卻有聲音要求提高或取消長津的資產審查。亦有要求直接推行全民退休保障。以致梁國雄議員在財委會進行了一段時間「拉布」，最後因政府「突襲」成功而結束。在這個爭論的過程中，筆者卻觀察得到一些現象。第一：政府一再強調資產審查是要令公帑用得其所，不用浪費。而且假如取消資產審查的話，將會為未來年輕一輩帶來沉重的負擔。似乎這個基於「公平」的概念亦得到一般市民的認同。這個亦是在政治學上所謂「概念的威力」(power of idea)。

歐洲國家在八、九十年代退休保障改革都圍繞着如何減少有關的退休金的金額，其實政治上是十分困難進行的。但是各國政府都以危機為題，說明改革的必要性，以致能夠成功進行有關的改革。其實港府都正採用這些策略，說服市民免資產審查的長津或全民退休保障的方向是錯誤的，會帶來危機，所以資產審查是無可避免的。而且歐洲各國亦藉着「公平」的原則，倡議加強供款年期與退休金金額的關係。

另一方面，倡議免資產審查或全民退休保障的議員或團體亦不能以簡單的理據說服公眾或者反駁政府的理據，減低「公平」概念的威力。其中一個可行方法是以「過時」形容資產審查制度，並強調它的弱點；然後宣告老有所依是每個長者的「權

利」，所以資產審查是剝奪我們這個基本權利。

## 銀髮力量左右 輿論戰官護航

在這次爭論中，建制派議員亦要求提高長津的資產審查。原因很簡單，因為他們是民選議員，需要向選民交代，尤其是年長的選民。隨着人口老化，政治學家都相信長者在選舉中的作用必然是愈來愈重要的。一般稱之為「銀髮力量」。話雖如此，但筆者觀察所得：長者亦不會為了自身的利益，不顧後果地要求免資產審查的長津。歐洲改革的經驗亦告訴我們「銀髮力量」不一定反對縮減退休保障的。年長選民的投票取向不會只着眼自己的好處，亦會考慮他們下一代的負擔能力和福祉的。另一方面，就算因為有免資產審查的長津而要加



民間有不少聲音要求取消長者津貼的資產審查，亦有要求直接推行全民退休保障。(法新社資料圖片)

稅，納稅人是否一定會反對呢？相信亦未必是如此的，問題是加幅是多少而已。

政府在這次爭論中亦大打輿論戰，不單政府官員不斷為計劃護航，而且支持政府的學者亦不斷在傳媒抨擊支持免申報的政黨。政務司司長林鄭月娥更點名大家認真理解和着重視政府的學者對此的看法。這種做法歐洲國家進行改革時亦有出現。例如世界銀行或經濟合作與發展組織的專家便會扮演意見領袖的角色。雖然筆者確實懷疑這個做法是否湊巧，但民間團體假如要抗衡這種做法，亦應呼籲立場相同的學者或意見領袖為免資產審查或全民退休保障辯護。

## 改革結構複雜 反少政治阻力

從歐洲的經驗我們亦知道要令不受歡迎的退休保障改革獲得通過，是可以透過幾種政治策略的。第一：是要令改革變得非常複雜，就連專家都不能清楚其影響。這些改革通常是結構性(structural)的改革，而不是參數性(parametric)、漸進式的改革，以至非常困難分辨出誰是贏家、誰是輸家。所以吊詭地，結構性的改革通常遇到政治上的阻力是會比參數性、漸進式的改革為少的。

第二：要令改革較容易落實，其中一個方法便是將實施的時間拖長，以致受影響的人數不會一時間大增，或減少即將退休人士對改革的反對。例如法國的2003年的改革要到2020年才完全推行；德國1999年的改革要用25年的時間完成落實。漫長的落實期亦可給予受影響的人士有充分時間適應。而且從政府的角度，亦可以有「摸着石頭過河」的作用。例如要將退休年齡推遲的話，便可以採用這方法實施，令阻力減至最低。而且推全民退休保障亦可運用這方法，將資產審查的門檻逐年遞減，慢慢地過渡至全民性的長津。