

預算案的社會福利迷思

A3
14

周基利

曾俊華司長剛發表了財政預算案，筆者亦聽了他在預算案論壇的對答，在此希望討論一下預算案內一些關於民生的措施。

首先曾先生道出估計未來1年，政府在社會福利的經常開支高達560億元，較去年增加31%。在預算案論壇，曾司長亦不斷重申，過往政府開支的確增加了不少，所以政府或他本人並非守財奴。筆者想問的是，既然政府不斷增加在社會福利的開支，為何我們的貧窮、貧富懸殊問題卻愈來愈嚴重呢？評估政府的成效，量度所投放的資源(input)是最膚淺的方法，我們所要求的是政策的成果：問題是否得到解決或有所減輕了呢？曾司長說他的理財哲學是「應使得使」，是否過去政府是將資源放在錯的措施上，以致長久以來令問題愈來愈嚴重？細看一下，社會福利經常開支之所以大幅上升，最主要原因是今年4月開始發放長者生活津貼，預計會有83億元的額外開支。長津是一項有爭議的措施，它的扶貧作用有多大，我們大可在未來一年拭目以待。

資源放在錯的措施上？

對於社會人士關心的扶貧工作，曾先生提出向關愛基金再注資150億元。估計連同原本50億元政府注資，每年會約有10億的投資回報，可用作推展補漏拾遺的扶貧工作，繼

續推行和優化已被評估為有成效但尚未納入政府常規資助及服務的項目，以及進一步推出新的援助項目和先導計劃。關愛基金自2011年初成立以來，已經推出了18個項目，幫助10多萬生活上有困難的人士。筆者認為政府有必要解釋為何被評估為有成效的項目不能成為常規資助項目，而要繼續由關愛基金推行，這做法似乎有違當初成立關愛基金的宗旨。所以政府確實需要重新思考關愛基金的運作模式。關愛基金是否可以成為專為推行試驗先導計劃的機構，而每一項計劃都有3年期限，並附有嚴謹的評估研究，以決定3年後該計劃是否能夠轉為恆常項目，繼續推行。

至於退休保障，不出意料之外，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。」語調同特首的施政報告的說法頗相似。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。照這種思維，推行全民退休保障的機會變得非常渺茫。政府這個未研究但先有定論的做法，筆者不敢苟同。

應使得使？為使而使？

跟過去幾份財政預算案一樣，曾先生亦推出多項一次過的紓困措施：包括寬減差餉，寬減薪俸稅及個人入息課稅，電費補貼，向領取綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼的人

士發放雙糧，代繳兩個月公屋租金，提高子女及個人進修開支免稅額等。關於這些措施，相信有兩項原則性的爭議：是否應該發和如何發。正如曾先生所講一方面基層市民都希望政府有這些一次過的紓困措施以減輕他們生活的負擔，但另一些意見卻認為一次過的措施無助根治問題，資源應放在恆常的資助。一次過的措施雖然可以避免長期的財政承擔，但它畢竟只是市民眼中的「意外之財」，對於市民的幫助可能亦比一些恆常的資助或服務為低的。究竟這些措施是否真的「應使得使」，而不是「為使而使」呢？敢問曾先生這些措施何時才會停止呢？經濟壞時，市民固然需要這些額外的津貼減免，但經濟好時，庫房水浸，這些措施又可以抽起嗎？所以筆者推想只有政府財政上不能負擔時，這些措施才可取消。如果是這樣的話，這些措施大概只是「為使而使」而已，因為推行這些措施的原因只是政府有能力而已。

另一個爭議是為何不直接派錢。現行紓困措施的好處是對援助的對象和方式是有一定針對性的，不過是否真的能有效幫助有需要的人，基層和中產所得到幫助的比重又是否合適呢？這些措施有沒有財富再分配的作用呢？筆者認為社會有需要在這些問題有更深入討論。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授