

## 掂量预算案

游润恬, 何惜薇, 杨萌, 洪奕婷

联合早报, 2014年2月16日

对于年长者似乎将是今年预算案的主要受惠群体, 新加坡国立大学社会学系副主任郑宝莲副教授表示欣慰。

她解释: “预算案是政府表达中心思想的有效工具。政府怎么分配国家有限及宝贵资源, 就是在向全国人民发出信号, 它认为哪些方面是重要的。”

她认为, 新加坡长久以来是一个以年轻人为重心的社会, 由于国家唯一的资源是人力, 而年轻人又是国家未来的栋梁, 因此政府过去几年都把许多钱投入在婴儿花红和鼓励结婚等方面。

郑宝莲说: “但在建国50周年之际, 我们是不是除了在单纯将资源分配到最有经济效益的地方之外, 也应该想想我们希望成为怎样国家, 国家的精神又是什么? 如果我们是一个以人为本而不是一味追求经济发展的国家, 那么我们就应该因为年长者已不再是推动经济的主力, 而将他们遗忘。”

她指出, 年长者在退休后若保持健康及活跃, 或许还能至少十年以有意义的方式贡献社会。  
“我们若希望鼓励他们继续贡献, 就必须让他们感觉受到重视。”

提升医疗保健和扶贫等措施, 在预算案里属于社会开支。受访专家预料政府今年将延续过去七年的趋势, 增加社会开支。社会开支从2006财政年的130亿元, 增加76%至2012财政年的230亿元。

### 中间偏左的必须

李显龙总理去年表示, 政府要打造一个更公平与平等的社会, 政府和社区将更积极地协助人民, 包括提升低收入者、构建更稳固的社会安全网, 以及提高社会流动。

副总理兼财政部长尚达曼去年受访时表示, 同他2001年从政时相比, 政府现在已倾向中间偏左。

全国志愿服务与慈善中心执行理事长连宗诚表示, 由于新加坡及全球各地的收入和财富差距都在扩大, 政府必须延续过去几年向左倾的趋势。他预测产业税等财富税今年会上调, 而所得税将来也可能上调。

政府在承诺给予有需要者更多援助的同时, 也强调任何措施都不应增加人民的依赖性和削弱勤奋工作和自食其力的态度。

南洋理工大学经济系温思敏讲座教授黄有光表示, 虽然给予人民太多帮助可能造成反激励的效果, 但以新加坡的情况而言, 这样的担忧暂时并不显著。

他从三方面分析, 新加坡为什么在帮助有需要者方面, 还能做得更多。

首先, 我国的失业率低于2%, 这意味因得到帮助而不求上进或不找工作的人(目前)并不多。其次, 我国政府的财政状况属于健康水平, 不像欧美国家因社会开支过高而举债。

黄有光也指出, 新加坡的人均收入和购买力排在全世界的前面几名, 但拨入社会开支的金额, 却不如其他相同高收入的国家。

## “中期作用”和“苦药”

今年预算案的第三个特点是，它是2011年大选后成立的本届政府的中期预算案。

政府若需要推出不容易被选民接受的“苦药”政策，一般会选择在中期推出，以免影响选票。

新加坡管理大学法律系副教授陈庆文说：“每一次预算案都是政府稳中求进和重新肯定治理能力的平台。预算案必须照顾到所有群体，包括在必要时给苦药。”

郑宝莲表示，中期预算案是评估政府兑现了多少“大选承诺”的时候。

二战后出世的婴儿潮人口正逐渐步入晚年。新加坡政策研究所高级研究员许林珠博士指出，随着年长者人数的增加，这群选民将越来越重要。

她说：“（大选后）政府用了两年半的时间，尝试了解哪些选民群体重要、他们关注些什么，以及如何满足他们的需要。”

许林珠认为政府现在就应该推出应对重要选民群体需要的政策，因为政策需要时间才能看到成效，而政府也需要时间根据政策落实的情况进一步调整。

医疗制度有望改进今年对医疗界来说将是令人兴奋的一年，在硬件设施方面，有好些医院建筑如裕廊黄廷方综合医院和樟宜综合医院新添的康复综合院将落成；软件方面，医疗财务制度的转型也将逐渐明朗化。

在一些政治观察家眼中，大手笔建新医院，包括盛港和兀兰综合医院是解决当前病床紧张的权宜之计，也是“能见度”高、可较快速缓解国人担忧的做法，但医疗界人士却认为，新基础设施之外，现有医疗制度中也有不少值得改进空间。

曹氏基金属下华美中心医药总监黄卫众医生多次提到政府应加强中长期护理领域，包括检讨津贴制度和加强乐龄健保（EldersShield）计划。

乐龄健保是由政府推出的终身残疾保险，可让受保者每月支取400元现金长达六年，新加坡公民和永久居民一到40岁就会自动加入，除非选择退出。不过，政府上次调高该计划的赔付额（payout）已是2007年，再加上“终身残疾”的受保者必须受专人鉴定无法从事六种日常活动中的三种，不少人指出这样的条件过于苛刻。政府国会卫生委员会去年8月发表《改善新加坡人医药费支付能力》报告时，也提出应调整该计划。

较少被提及的是顶起半边天的妇女。黄卫众指出，年长一代妇女多为家庭主妇，没有正式职业，储蓄也不多，再加上她们多比丈夫年轻，女性寿命又长，因此在今年预算案中被视为一大重点的“建国一代”配套应给她们多一些照顾。

“我们可考虑把建国一代的年龄门槛为女同胞调低，从65岁调低至55岁。”

他也提出，建国一代配套的覆盖面应扩大至医药费以外的日常开销，比如交通、社交活动和终身学习。

华美中心举办多种社区活动和护理计划，是提倡活跃乐龄的代表性机构，黄卫众认为，为鼓励这些机构，政府可考虑通过评估机构照顾年长者的质量，而不只是数量，适当给予资助。

在医院和综合诊疗所这两种公共医疗机构以外，病患和家人可申请的医疗护理津贴形形色色，正因为花样繁多，许多公众也就觉得医疗财务制度过于复杂，因此，不少人曾提出简化各种津贴，尤其是统一收入资格。

今年也是终身健保双全 (Medishield Life) 逐渐成形的一年，政府国会卫生委员会主席蓝彬明医生认为全民终身受保能减轻人们对掏现款付医药费的顾虑。但他也多次提出，随着保费相应增加，政府应负担建国一代显著部分的保费。另外，给予更多看诊费、化验费和治疗费津贴，以及填补保健储蓄 (Medisave) 户头也是他所期盼的。

### **林方源医生：建国一代配套是终身健保双全成败重要一环**

常对医疗政策发表意见的独立顾问林方源医生更将建国一代配套视为“决定终身健保双全成败的重要一环。”

不过，政府对承担国人更多医疗费做出许诺的同时，常不忘附上一句“个人责任也很重要”。林方源就多次将病患得“共同负担” (co-payment) 这一原则形容为“新加坡医疗制度的招牌”，指出无论政府给予多少津贴都不太可能完全免费。他这次受访时说，大家一起负责虽没有错，但实际推行时，病患负担的部分可能未必需要是金钱上的。

### **正视人力落差**

国会去年辩论财政年预算案时，七名工运议员分别为年长工人、低收入工人、妇女、中小企业或服务工人、自雇人士和刚加入职场者，以及专业人士、经理及执行人员请命。

当时为年长工人发声的是全国职工总会副秘书长王志豪。他受访时说，去年呼吁政府应正视不同工人的问题后，工运议员今年将进一步阐明如何给予这些群体援助。

以年长工人而言，王志豪觉得应在职场中协助他们建立更健康的体魄。他正构思一个名为“COPS” (Chronic disease prevention, Obesity, Physical activities, Smoking)，即预防慢性疾病、正视肥胖问题、增加体力活动和杜绝吸烟的计划，希望透过与保健促进局等合作，检讨职场卫生和安全问题。

王志豪说：“多种职业病都与员工所服务的行业息息相关，包括骨质疏松症和骨关节炎等，需要以不同的保健计划加以预防这些病症。”

他日前也代表职总呼吁政府在来临的财政预算案中，上调50岁至55岁员工的公积金缴交率，从目前的32.5%上调一至两个百分点，使这个年龄层的公积金缴交率更接近比他们年轻的员工。

进一步延长重新受雇年龄至67岁，也是王志豪的一个心愿：“现在最大的阻碍是重新受雇至65岁的做法才开始不久，劳资政伙伴都说要累积更多经验再说，但随着人口老龄化，大家必须了解让年长员工有所发挥的重要性。”

### **陈奕光：制定长远对人民有益计划**

新跃大学应用研究中心副教授陈奕光提出应正视如何确保工作队伍更为多元的问题。

他说：“政府已推出许多不同方案来协助诸如年长工人等不同群体，目前应聚焦制定更具针对性的培训项目，鼓励新加坡人长期投身特定行业。由于多年来没肯定用手劳作的人，我国才不易吸引国人从事蓝领工作，而必须依赖外劳。”

他留意到副总理兼财政部长尚达曼不止一次呼吁保住人们愿意打蓝领工的传统，并鼓励个人在岗位上掌握技能、成为专才。他觉得应该加以培养蓝领专才，包括由政府资助相关学徒计划。

陈奕光说：“新加坡对许多行业都不够重视，认为它们效率不高；我们就不像日本般重视餐饮业。其实，做好一碗面就是一门学问。”

针对不少人认为政府在社会政策与扶贫措施方面已向政治光谱的左边移动，相信会给予人民越来越多的甜头，陈奕光说，不管提供多少好处，人民都还是会嫌不足够，因此更关键的是制定长远对人民有益的计划，例如以低收入工人为援助目标对象的就业入息补助计划。

他说：“如果分发就业奖励的一个条件是受益者对工作和行业的献身精神，那就更理想了，这也有助打造更多元的经济体。”

## 帮年长者通过住房套现

要更好地照顾年长者的生活，应改善现有运用住房套现方法。

政府过去一年推出不少措施解决住房问题，也改善了人们的住房负担能力，受访学者和房地产分析师认为今年的预算案应会将注意力放在年长者，更好地应对他们运用住房套现的需要。

国家发展部去年中公布的数据显示，本地有25万4000名年满55岁的组屋屋主，占屋主总数的30%。其中近八成已付清组屋贷款。

新加坡政策研究院研究员余国安主要研究人口变化和养老需要。他指出，之前有不少关于退休年长者陷入“资产丰厚，但现金不足”（asset rich, cash poor）困境的议论。“政府今年可提供更多方法利用房子套现，这需要建屋局和公积金局等有信誉机构执行。”

政府目前主要通过三个方法帮年长者套现。最直接方法是让年长者出租整个房子或房间。

住在三房式或更小组屋单位的年长者也可选择参加改善后的屋契回购计划（Enhanced Lease Buyback Scheme），把部分屋契卖给建屋局以填补退休收入，并在下来30年继续住在原组屋。

年长者也可选择大屋换小屋。从大型组屋或年值1万3000元或更低值私宅，搬到三房式及以下组屋或小型公寓的年长者，都可获得现金达2万元的乐龄安居花红（Silver Housing Bonus）。

余国安说：“下来的重点是更好地针对人们的需要去改善现有的住房套现措施，而不只是纯粹提高乐龄安居花红，给予更多钱。”

他指出，年长者对一些措施裹足不前，往往是基于一些担忧，如担心选择屋契回购计划，而30年屋契满后仍健在，便无处安身。

余国安因此建议改善屋契回购计划，包括将受惠群体扩大至更大型组屋，并去除30年限制，允许参与计划者可住到终老，免除后顾之忧。

博纳产业首席执行官林永富也认为，建屋局与其只回购30年屋契，不如直接以市价买回组屋，再让年长居民以优惠租金租下单位。“

这将能改变人们认为把组屋卖给建屋局等于贱卖的想法，从而吸引更多

多人考虑这个做法。”

林永富说：“李显龙总理之前已提到要确保建国一代都受到完好照顾，相信今年会在预算案中，从他们的医疗、住屋等起居饮食需求着手。”

种种迹象显示，下周公布的预算案预计会有三个特点：亲年长者、侧重社会开支，以及是本届政府的中期预算案。

目前已知的是，协助特定年代年长者应付医疗费用的建国一代配套将会出台，职工总会也已呼吁政府调高年长员工公积金缴交率，以协助下来几代年长者增加退休储蓄。

在预算案公布更多详情之前，受访学者和专家推测，预算案还可能包括更多惠及年长者的政策，例如协助他们从住房中套现，以及医疗设施和医疗制度的改进。