

單元6：公平與效率之間的取捨

目標：

學生會：

1. 識別香港運用稀少資源上的效率與公平問題；
2. 分析運用稀少資源的決定對效率與公平的影響；
3. 理解制定公共政策時效率與公平的權衡取捨；
4. 明白運用社會稀少資源的公共政策對不同持份者的影響；
5. 從效率與公平的角度評估運用公共資源的決定；
6. 審視效率與公平的權衡取捨關係；
7. 明白並理解在收入不均的議題上不同持份者的需要和期望。

時間分配：

110-140分鐘

學習活動：

四個學習活動

備註：

由於完全成本及利益的信息並不完全，要為活動3及4中的個案是否能達致有效率的問題下定論是有困難的。教師應提醒學生，這亦是實證研究常遇到的困難。基於這個限制，教師應鼓勵學生(i)在已有的資料基礎上對個案作出分析；(ii)思考他們作的結論是基於哪些條件；(iii)思考不同措施或政策對不同持份者的影響。

活動1：分析前北角邨的用途

甲. 目標：

- 通過分析前北角邨的用途，學習如何在效率與公平之間作取捨。
- 活動後學生能夠：
 1. 分析及評估運用稀少資源的決定對效率與公平的影響；
 2. 研究公共政策在效率與公平上的權衡取捨；

乙. 所需時間：50分鐘 (視乎所選活動而定)

丙. 所需知識：效率與公平的意思；香港公共房屋的服務及運作。

丁. 所需材料：前北角邨個案的資料單張。

戊. 教案及教學程序：

教師活動/步驟	學生活動/步驟	時間 (分鐘)	目標內容/技巧	備註
1. 監督學生閱讀資料單張。	閱讀資料單張。	8	閱讀技巧、識別在運用公共資源時的效率與公平問題。	• * 公屋申請者、公屋現有富戶、本地地產發展商及經濟學者。
2. 分派不同角色*給同學。	聆聽指示。	2		
3. 請每個角色分成兩組四至五人的小組，並討論己部的題目。	分組及討論。	20	在分析不同政策時，其背後關於效率及公平的考慮。	• 首先是基本小組，然後專家小組，最後是基本小組。
4. 抽樣邀請每組的一位代表報告，並把要點寫在黑板上。	聽取同學的報告後，可修改自己的意見。	10		
5. 與學生討論他們的報告內容是否與效率及公平有關，然後引導學生思考效率及公平的權衡取捨。	根據同學的報告和教師的評論，修改自己的意見。	10	<ul style="list-style-type: none"> • 明白效率及公平的權衡取捨。 • 從效率與公平角度評估運用公共資源的決定。 	• 每個角色宜設有兩個專家小組，即共八組。

己. 活動

扮演不同角色的學生可組成小組並討論以下問題：

- (i) 建議一個你認為使前北角邨有最佳用途的方案。請列出一些用以評估該方案的條件。
- (ii) 建議一位(或數位)社會上的持份者將會因你提出的方案而利益受損。
- (iii) 你認為提出的方案能否有效地運用稀少的資源？若能夠的話，基於什麼理據你認為資源已有效地被運用？若不然，什麼因素令你認為所提出的方案較一個“有效率”的方案更為可取？

庚. 教學材料：**前北角邨個案資料單張 (2007年9月)****甲. 背景資料**

1. 前北角邨位於香港島北角的海邊，是1957年興建的大型低租金公共屋邨。屋邨在2000年拆卸，騰出約300,000平方呎的可用面積，地盤自2002年起一直空置。
2. 原來計劃是將地盤連同鄰近官地一起重建，提供居者有其屋及私人住宅單位。不過，由於政府決定停建居屋，所以計劃在2002年遭擱置。

乙. 房委會的背景資料

1. 房委會於2005年出售公屋停車場及零售設施獲得340億港元，於2006年所持現金達570億港元。
2. 政府承諾會為房委會提供足夠的免費土地，興建公屋給有需要人士。輪侯公屋的平均時間大約三年，而輪侯冊上現有110,000名申請者。
3. 根據私人測量師估價，該地盤目前市值為145億港元(每平方呎6,800港元)至270億港元(每平方呎12,600港元)。

資料來源：1. 《英文虎報》2007年9月14日
2. 《明報》2007年9月14日

附加資料：不同角色的考慮

角色 A

公屋申請者想以低租金居於市區。若前北角邨重建為公屋或居屋單位，他們會傾向在那裡租住或購買單位。

角色 B

現時的公屋富戶想在市區以低於市價的價錢購買單位，或以較高租金租住市區的新公屋。因此，他們會申請調遷或退回單位給房委會以購買該處的單位。

角色 C

本地地產發展商則希望該地盤可用作私人屋苑。由於該區對私人樓宇的需求龐大，他們想在公開拍賣中競投土地，以賺取可觀利潤。

角色 D

學術界會考慮更有效率地運用稀少資源，即透過公開拍賣將土地售予私人地產發展商。或者他們會考慮建議政府興建公屋出售，讓現時的公屋租戶可以改善居住環境，繼而提升對政府的滿意度。他們的考慮視乎其學術背景或哲學觀點而定。

活動2：辯論一 「居者有其屋」計劃應否再存在

甲. 目標：

- 評估運用公共稀少資源的決定對效率及收入分配均等化的影響。
- 活動後學生能夠：
 1. 分析興建居屋對不同持份者的影響；
 2. 針對效率和收入分配均等化審慎評估供應公屋的不同建議。

乙. 所需時間：40-50分鐘(視乎辯論次數而定)

丙. 所需知識：

1. 效率與收入分配均等化的意義。
2. 香港公屋的服務及運作。

丁. 所需材料：居者有其屋計劃資料單張

戊. 教案及教學程序：

辯題：“建議一比建議二有利”

教師活動/步驟	學生活動/步驟	時間 (分鐘)	目標內容/技巧	備註	
1. 請學生組成四人的基本小組，並分派辯論立場#。	組成二人或三人的基本小組，並決定辯論立場。	2	合作技巧。	• #部份小組可由二人或三人組成。	
2. 講解目標及辯論步驟##。	聆聽指示。	3			
3. 監督學生閱讀及構思回應。	閱讀和構思回應。	8	分析居屋對不同持份者的好處。	• ##教師可按小型辯論指引決定辯論的長度/深度和時間。	
4. 監督學生按指引在專家小組交流意見。	按立場及指引在專家小組交流意見。	10			
5. 監督基本小組的首輪辯論。	依照小型辯論指引在基本小組內辯論。	12	審慎評估不同建議的影響。		• ###可視乎學生的能力和參與程度決定是否進行。
6. 監督兩個基本小組之間的次輪辯論###。	檢討和構思新觀點。	10			
7. 收集報告。	提交所選計劃的報告及其原因。	5	寫作技巧。		

己. 學習材料：

居屋應永遠安息還是復活？**資料一****居屋背景資料：**

1. 香港政府於1976年推出居者有其屋計劃，將單位售予收入超過租住公屋資格上限但又無法負擔私人住宅的中產人士。
2. 房委會負責執行此計劃。買家為公屋住戶或收入或資產值低於規定水平的人士。居屋單位的售價低至市價的60-70%。
3. 於2002年，政府宣佈決定停建居屋，以全面退出私人物業市場。當時約有56%家庭居於自置單位。

房委會策劃小組委員會的選擇：

在2007年10月的檢討及集思會中，房委會的策劃小組委員會收集到以下數據：

1. 90%可興建公屋單位的地盤位於市區。
2. 公屋租戶購買居屋時必須退回租住單位予房委會。5%公屋租戶(30,000戶)想購買自置單位。在一次遊行抗議中，遊行人士強烈要求房委會興建和出售新居屋單位予公屋租戶。
3. 房委會擁有500億港元現金，可以維持未來10年的日常營運和建屋計劃。
4. 過往出售居屋是房委會的主要經常收益來源。
5. 在三年內繳交雙倍租金的公屋富戶增加100%。
6. 輪候公屋名單從2004年的91,000人增加至2007年的108,000人。政府同意向房委會提供足夠土地興建公屋，以確保合資格申請者平均只須輪候三年(目前輪候時間少於三年)。
7. 私人單位(400-700平方呎)的售價由新界的每平方呎3,200元至港島的5,900元。私人單位的平均售價是1997年水平的60%。新市鎮的私人單位售價一般介乎120萬至200萬元(例如將軍澳、天水圍)。
8. 80%的公屋租戶每月支付租金少於1,800元。
9. 居屋單位的建築成本是公屋的兩倍。

資料來源：1. 《蘋果日報》、《大公報》、《成報》、《星島日報》及《英文虎報》2007年10月5日
2. 《明報》2007年6月15日及10月5日

資料二

策劃小組委員會提出兩項建議以達成以下目標：

- a. 確保穩定的收入來源以應付日常營運及建屋計劃。
- b. 興建足夠的公屋令平均輪候時間維持於三年。

建議1

在市區每年興建少量居屋單位(3,000-5,000個)。新居屋單位大部份(80%)售予現時公屋租戶，其餘的售予無法負擔私人單位但又不符合公屋申請資格的人士。

此項建議能達成以下目標：

- a. 出售居屋單位提供穩定收入來源。
- b. 可以騰出舊的公屋單位供輪候的申請人入住，令平均輪候時間維持於三年。

建議2

將市區的地盤退還予政府，讓地產發展商公開競投，興建私人住宅。政府將部份拍賣所得給予房委會，並撥出足夠土地用作興建公屋給有意申請者。公屋富戶必須繳交更高的租金或選擇以房委會提供的低息貸款購買私人住宅。

此項建議可達成以下目標：

- a. 政府可從賣地獲得穩定收入。
- b. 得到政府全力支持興建足夠的公屋單位。

專家小組討論指引：

針對有效率地運用市區稀少土地與收入分配均等化評估以上兩項建議。

1. 在兩項建議中，誰有得益？誰有損失？
2. 哪項建議能更有效地運用稀少土地？在哪方面會更有效率？
3. 哪項建議能達致更平等的收入分配？在哪方面更平等？
4. 若目標是幫助低收入人士入住公屋，你會選擇哪一項建議？為甚麼？
5. 若目標是幫助公屋富戶，你會選擇哪一項建議？為甚麼？

活動3：二人一組討論及個人撰寫報告

醫療券計劃與醫療收費減半

甲. 目標：

- 比較兩項醫療計劃對效率與公平的影響。
- 活動後學生能夠比較兩項醫療計劃對有效率地運用稀少資源與收入分配均等化的影響。

乙. 所需時間：10-20分鐘

丙. 所需知識：香港醫療服務的基本情況。

丁. 所需材料：長者醫療券計劃與醫療收費減半的資料單張

戊. 教案及教學程序：

教師活動/步驟	學生活動/步驟	時間 (分鐘)	目標內容/技巧	備註
1. 請學生組成二人或三人小組。	組成二人或三人小組。	2		<ul style="list-style-type: none"> • *可以作為家課，並略去這兩個步驟。 • 此活動可訓練學生撰寫報告的技巧。
2. 講解目標及工作步驟。	聆聽指示。	2	比較兩項醫療計劃對效率與公平的影響。	
3. 鼓勵學生討論。	閱讀資料和討論。	6		
4. 監督學生撰寫報告回應*。	每人在堂上或家中撰寫報告回應。	8		
5. 收集學生報告*。	呈交報告。	2		

己. 教學材料：

醫療券計劃與醫療收費減半的資料單張及活動指引**資料一**

行政長官在2007年10月的施政報告中提議推行長者醫療券計劃，試驗期為三年。

計劃有下列特點：

- a. 所有年屆70歲或以上人士可每年獲發五張醫療券，每張價值50元。
- b. 醫療券可用於中西醫、牙醫、預防服務(例如身體檢查及接種疫苗)及治療服務。
- c. 使用時須出示身份證，醫護人員會通過中央互聯網系統扣除已用醫療券的數目。使用者不能將醫療券餘額兌現，並須支付不足的數額。
- d. 使用者每次使用的醫療券數目不限，亦可留待來年使用，但不能提前使用。

資料二**不同醫療服務的收費：**

- a. 公立醫院收費為45元。
- b. 私人西醫收費介乎180至250元。
- c. 私人中醫收費15至100元。

資料三**公立醫院減收長者醫療收費**

數百名長者遊行到政府總部，要求公立醫院減收長者醫療收費，並高叫口號：收費減半，老人快樂加倍！（相信他們是要求公立醫院收費減半）

資料來源：1. 2007-08年度施政報告
2. 《明報》2007年6月25日

任務：

假設香港政府會撥款500萬元予其中一項計劃(提供醫療券及減收醫療收費)。試從有效運用稀少醫療資源與收入分配均等化的角度比較兩項計劃。

活動4：檢討權衡取捨：小額貸款個案

(適合能力較高的學生)

甲. 目標：

- 審視效率與公平的權衡取捨。
- 活動後學生能夠留意到在某些情況下，效率與公平未必有矛盾的。

乙. 所需時間：10-20分鐘

丙. 所需知識：效率與公平的意義。

丁. 所需材料：小額貸款基金資料單張

戊. 教案及教學程序：

教師活動/步驟	學生活動/步驟	時間 (分鐘)	目標內容/技巧	備註
1. 請學生組成二人或三人小組。	組成二人或三人小組。	2		<ul style="list-style-type: none"> • * 可作為家課，並略去這兩個步驟。 • 此活動鍛鍊學生的書寫技巧。
2. 講解目標和工作步驟。	聆聽指示。	2	考慮效率與公平之間的權衡取捨。	
3. 鼓勵學生討論。	閱讀資料及討論。	6		
4. 監督學生撰寫回應*。	每人在堂上或家中撰寫回應。	8		
5. 收集學生報告*。	呈交報告。	2		

己. 教學材料：

小額貸款基金資料單張

小貸款大改變—小額貸款基金的工作小額貸款基金運作的特色：

1. 小額貸款基金在馬拉維(南非)及菲律賓提供小額資助服務。組織由大量義工(有些是專業人士)運作，因此在英國總部的經營成本非常低，代表大部份捐款會直接惠及有需要人士。
2. 小額貸款基金借出款項(234元至2,880港元的小額貸款)予婦女團體(10-18人)，幫助她們建立可持續業務(耕作、捕魚、市場買賣)和提供相關訓練及持續指導支援。
3. 貸款以四個月為期限，會員一般可借款四期。每位成員每兩星期會分期還款。
4. 小額貸款基金在馬拉維有八間辦事處及49名員工，已向7,000多名婦女提供小額貸款。2007年共批出11,000筆貸款，合共830萬港元，息率介乎20%至24%，還款比率是95%。小額貸款基金目前能夠自給自足。
5. 一名客戶說：「我很快樂和安心，因為不用擔心財務問題。我覺得我有獨立自主能力。」

資料來源：www.microloanfoundation.org.uk

討論指引：

1. 小額貸款基金的行政成本是高還是低?有甚麼證據?

雖然小額貸款基金的顯性成本低，因為大部份工作由義工負責，使大部份捐款能惠及借款人，並讓小額貸款基金能自給自足。但是如果把那些義工(有些是專業人士)的隱含成本(即時間成本)計算在內，基金的行政成本未必如表面般低。

2. 此計劃運用了哪些稀少資源?是否有效使用?有甚麼證據?

此計劃的稀少資源是捐款及義工們的人力資源。貸款附帶20-24%的高息，而還款比率達95%。此計劃的捐款很大機會是有效率地使用，因為較難找到回報率這麼高的投資機會。

其他答案：

稀少的資源是借款人提供服務賺取收入時所用的天然資源和貨物。這些資源獲有效率地運用，因為回報率高(回報足以應付20-24%的息率及有95%的借款人償還貸款)。

其他答案：

不肯定。因為沒有足夠的資料顯示運作基金的全部成本(顯性及隱含成本總和)，所以很難判斷該基金的全部得益是否高於其成本，儘管其回報率有 20-24%之高。

3. 窮人的收入如何改變?請解釋並提供證據。

窮人的收入增加。借款人表示他們能維持生活的開支，毋需依靠其他援助，即代表他們的生活/經濟條件好轉。

4. 在此個案中，效率與公平是否有權衡取捨?為甚麼?

在此個案中，若受助者(貸款人)的總收益大於此計劃的機會成本，效率與公平之間並無權衡取捨，因為稀少的資源獲有效運用，而同時窮人的收入卻增加。因此，這是一個雙贏的局面。

庚. 教師參考資料

1. 小額貸款基金 (www.microloanfundation.org.uk)
2. 《Can Equity and Efficiency Complement Each Other? 》Rebecca M. Blank (2002)(於 European Association of Labour Economists Adam Smith Lecture上發表的論文)