

有關強積金分配「經濟發展紅利」的建議

王卓祺 香港中文大學社工系教授

曾澍基 香港浸會大學經濟系教授

經編輯版本刊於《信報》2008年1月15日

溫家寶總理最近曾經勉勵特首曾蔭權，要居安思危，以及加強香港社會的整體競爭力。他提出的其中一點建議是制度創新。2008年新一份財政預算案快要出台，據說將出現過千億的財政盈餘，財政司司長如何派錢有道，挑戰可謂不少。傳聞政府會以減稅、減差餉、和增發一個月綜援金作為一次過的派錢措施。這些舉措是否最優策略呢？財政盈餘來之不易，一次過減稅、減差餉與增發綜援金相信可以獲得不少掌聲，但其效果短暫，並且缺乏制度新意。若從香港長遠利益考慮，有否其他選擇？這篇短文建議利用以強積金為主體的認可退休金計劃，作為處理財政盈餘的平台，希望拋磚引玉，引起社會討論。

強積金計劃養老的好處及問題

強積金自2000年成立以來，在目前全港349萬就業人口中已經有68%的參與率，涵蓋213.8萬僱員及36.6萬自僱人士，共250.4萬人。¹強積金的投資回報，除了頭二、三年較差外，近幾年亦算可觀。從香港人口快速老化而退休保障必須長遠規劃的角度來看，強積金不失為一個途徑。就整體社會利益說，多一個強積金戶口，經過二、三十年的蓄儲及投資滾存，便少一個潛在的綜援受助長者。另外，強積金的設立有一定的前瞻性，它迴避了西方所謂“福利國家”以隔代再分配來養老的方式---即以現在工作的一代供養退休一代的「國家退休金」(state pension)制度的一些問題。

雖然強積金制度有優點，但它的缺點在於要長期累積以及投資有道。故此，對於低收入人士而言，強積金並不一定能夠為每一位滾存足夠的養老金額，這是值得擔憂之處。尤其是目前的設計規定，月入五千元的低收入人士得到豁免，即表示他們在其他因素不變之下，有頗大機會到晚年須依靠公共福利過活。所以，如何鞏固強積金這個平台，使之發揮扶助更廣泛的低下層養老的功能，令他們渡過有尊嚴的晚年生活，至為重要。

分配「經濟發展紅利」的制度及其好處

我們的建議是，特區政府應該考慮在財政出現**顯著盈餘**的年份，撥出一部分作為「經濟發展紅利」，注入強積金戶口。例如劃一為所有強積金僱員提供額外一次過撥款；對於收入在工資中位數以下，和特別低收入的僱員(如每月收入五千以

¹ 30/9/2007 強積金管理局統計數據。

下者)，可以分別加大供款力度。究竟政府為僱員增加供款若干，以及如何累進式供款，則要視乎社會共識、政府的政治智慧以至盈餘的程度。當然，其他非強積金的僱員退休計劃亦應享受同類的「經濟發展紅利」。基本上，這是以**強積金為主體的認可退休金計劃的還富於民制度**。

這種當政府財政有盈餘時候，為所有僱員與低收入僱員加大力度的一次過額外供款的舉措，有以下好處：

1. 它不是經常性開支。
2. 它是對所有為社會付出勞動力人士的回報，符合香港自力更生的核心價值。
3. 它比減稅有更廣泛的受惠對象：香港只有 120 至 130 萬納稅人，但就業人數達 350 萬。
4. 它對低收入僱員的額外供款，可以增加其養老金回報，降低墮入綜援網的機會，並減輕政府未來的財政壓力。
5. 它不像傳統減稅方式，會對現存通脹造成壓力。
6. 對低收入僱員的額外供款，將舒緩貧富懸殊的趨勢，產生社會和諧的正面作用。
7. 它配合香港金融中心發展的機遇，使低收入僱員亦有更多儲蓄及投資份額，分享經濟發展成果。

總結

這項建議提供一個政策架構，針對香港面臨嚴峻的經濟及社會處境，特別是人口快速老化和經濟結構二元化所做成的問題。越來越多的論者都認識到，缺乏勞動市場競爭能力的僱員收入微薄，養活當下也成問題，何況為將來儲蓄養老。因此，傳統退稅及其他一次過派錢的方式未必能夠真正惠澤這些就業貧窮人士。為了回應經濟和社會結構性的轉變，政府還富於民的措施亦要與時並進。最後一點，採用這項建議並不排斥其他濟貧措施；它不同之處在於其**長期性效益：退休金長線投資增值**的特點。

寫於 11.1.2008