

以強積金分配「經濟發展紅利」續篇

經編輯版本刊於《信報》2008年3月11日

王卓祺、曾樹基

財政司司長曾俊華在2月27日提出他首份的財政預算案，獲得幾乎一致的好評；值得一提是為低收入僱員強積金戶口一次過供款6000港元的措施。曾司長在預算案這樣說，為了「加強香港退休保障的承擔，以及減輕社會福利開支的長遠壓力」，特區政府推出這方法，以改善香港的退休保障制度。

我們認為，特區政府應該使強積金戶口一次過供款的方法成為分配「經濟發展紅利」的備用機制：在經濟增長顯著高於中期平均的年份，政府撥出一部分財政盈餘額外為低收入僱員供款。用此類機制分配經濟發展紅利符合香港的經濟狀況：經濟二元化造成貧富懸殊；低收入人士活在當下也成問題，未必有餘錢儲蓄，以備將來退休養老之用。特區政府為他們供款，實際上是減輕將來的社會福利負擔。

記得今年1月15日的信報，我們提出這種派發「經濟發展紅利」方法的建議及其七點好處：它屬非經常性開支、符合自力更生價值、使受惠者更廣泛、減輕政府將來財政壓力、避免通脹效果、舒緩貧富懸殊、以及分配經濟發展成果。不過，當日的文章是建議特區政府為所有強積金(也包括其他僱員退休計劃)戶口注入一次過供款。現今特區政府的做法是為月薪不超過一萬元的僱員供款，但已涉及85億元，惠及140萬低收入僱員。

因應特區政府這項減輕社會福利開支長遠壓力的具體措施，我們的「續篇」作出如下的補充意見，以鞏固這種分配「經濟發展紅利」，加強香港社會保障制度的機制。

表一顯示一次過為低收入僱員注入強積金戶口六千元的增值預測。

強積金管理局2001至06年，未扣除通脹的名義回報率每年平均為6.99%；2001至07年則上升至8.21%。若我們以8%向前投射，15年、20年及25年後，六千元分別將累積為19,033元、27,966元及41,091元。不過，那些只是名義金額，如果預期通脹是4%，扣除後的實質回報(即年均率為4%)分別只得10,806元、13,147元及15,995元。預期通脹是3%的話，實質回報(即年均率是5%)則分別為12,474元、15,920元及20,318元。

對投資回報的未來預測並非易事，特別當年期長達15至25年。無論如何，

4%到5%的實質年均回報率，可算相對地樂觀。

表一 六千元強積金增值預測

年期	年均回報 8%	4%實質回報(減 4%通脹率)	5%實質回報(減 3%通脹率)
15	19,033 元	10,806 元	12,474 元
20	27,966 元	13,147 元	15,920 元
25	41,091 元	15,995 元	20,318 元

六千元變成一至兩萬元，夠還是不夠？這要看我們用什麼標準來比較。既然如此具創意的措施，目的在於「加強香港退休保障的承擔，以及減輕社會福利開支的長遠壓力」，綜援金額顯然乃重要準則。

表二列出今天綜援金的社會救濟標準，是香港的最後安全網提供的轉移收入。綜援金按住戶人數分發，但強積金却以僱員戶口計算，而且綜援金也會調整，兩方面的未來實質價值應該如何比較呢？

這裏，我們作了一些假設：(1) 特區政府將來會對綜援金進行實質保值，即按通脹率調升金額，那麼今天的 3,539 元在 15 至 25 年後也有相同的購買力。當然，這個假設未必符合將來的現實(註 1)；但我們亦沒有基礎去預定，一個負責任的政府不會按通脹率調高金額，使受助者的實質需要得到滿足。(2) 有強積金戶口的僱員退休時，戶口人數只有 1 或 2 人，原因是上一代(父母)和下一代(子女)的生活已不再由她/他負擔，而配偶或者有自己的強積金戶口。

表二 六千元強積金與綜援金比較

住戶人數	綜援金每月平均總數	平均每人月平均金額	
1	3,539 元	3,539 元	
2	5,897 元	2,949 元	
3	7,914 元	2,638 元	
4	9,344 元	2,336 元	
5	11,092 元	2,218 元	
與 1 人/2 人住戶 每月綜援金比較	15 年後實質價值	20 年後實質價值	25 年後實質價值
4% 實質回報	3.05 月/1.83 月	3.71 月/2.23 月	4.52 月/2.71 月
5% 實質回報	3.52 月/2.12 月	4.50 月/2.70 月	5.74 月/3.45 月

資料來源：綜援金資料來自勞工及福利局 2007 年 10 月提交立法局文件 LC Paper No. CB(2)128/07(01)。

表二的數字顯示，六千元的強積金注入，在相對樂觀的回報預測之下，未來

的實質價值也只是等如 1.83 個月至 5.74 個月的綜援金而已。讀者或許不同意我們的詳細假設，可自行以其他標準來推測。但是，除非採用頗為極端的設定，結果跟我們得到的，應該相差不遠。

簡言之，特區政府這種分配「經濟發展紅利」的方法有其創意，對綜援金有一定的替代作用。不過，上述的推算亦說明，就算是 5% 的年均實質投資回報，在 25 年後亦比不上半年的綜援金的效用。若任何一位強積金低收入僱員最終不幸跌入綜援網，將來的社會福利只是減少了幾個月的開支。因此，我們不應過份美化這次措施的成效。

基於上述的分析及論證，特區政府有必要在出現顯著財政盈餘的年份，再次將部分盈餘注入低收入僱員的戶口，以鞏固香港的退休保障制度，減輕政府的長遠社會福利負擔。

註 1：1997-98 年，1 人及 2 人住戶的月平均綜援金分別是 3,312 元及 5,698 元(見香港統計月刊「一九九六年至二零零六年綜合社會保障援助計劃統計數字」)，與表二內 1 人及 2 人住戶的月均綜援金相若，這是由於回歸後香港有一段通縮期。

王卓祺為香港中文大學社工系教授

曾澍基為香港浸會大學經濟系教授