

中央公積金與強積金扶貧及養老作用比較

——「新加坡有38%窮人」的聯想



博約集

王卓祺

前言

據獨立媒體 States Times' Review 報道（2017年5月14日），新加坡衛生部長表示該國有130萬人（佔國民人口38%）符合社區健康救助計劃，即每戶個人

平均月收入低於1800新加坡元（以今天匯率，約5.7港元對1新加坡元，即10,260港元）。該報道便大字標題，聲稱新加坡有38%窮人。報道用的是2016年新加坡每月工資中位數4056新加坡元的一半，並表示若扣除僱員中央公積金供款，員工只得1440新加坡元可支配月收入。

香港自2013年引入相對貧窮線後，使得沒有這條貧窮線的新加坡政府十分被動。究竟新加坡是否有38%窮人呢？還要有一個科學一點的研究。用於量度富裕經濟體的相對貧窮線，一般以住戶中位數收入50%之下為貧窮人口。若引用經濟合作與發展組織數據，2012年日本以相對貧窮線計算，政府介入前（市場收入）貧窮率為32.8%，政府介入後（稅項及現金轉移）減至16.1%。究竟新加坡會否由於政府介入後像日本那樣大幅減少貧窮率呢？這是本文探討的議題，但重點還是強迫儲蓄的扶貧及退休養老作用問題。

強迫儲蓄效用關鍵在於資產金額

香港有綜援制度，新加坡有上文提及的社區健康救助計劃，都屬於社會救助的最後安全網。在這之上，分別有強積金（香港）及中央公積金（新加坡），兩者都是強迫僱員（包括僱主）供款，用工作時段儲蓄收入留作養老之用。這與一般西方富裕經濟體以「隨收隨付」，即工作世代供養退休世代的養老保障有所不同。

這種做法沒有什麼社會再分配，相信新加坡不會像日本一樣，出現政府介入後貧窮率大幅減少的情況。但這並不重要，關鍵在於新加坡公積金成員在退休後，能否有頗為豐厚的帳戶結餘，可以將資產轉變為收入！這也是 States Times Review 引述扣除公積金供款後，員工只有1440新加坡元的原因。因為新加坡政府為了保證所有公積金成員在55歲時，能夠為退休預留最低的儲蓄金額，即 Minimum Sum (MS)，提高扣減工資的金額之故。因為隨着通脹及壽命預期延長，MS的金額便不斷提高。舉例說，2016年MS要求退休戶頭存有155,000新加坡元（折合約88萬港元），而醫療儲蓄戶頭 (Medisave Account) 則為40,500新加坡元（折合約23萬港元）。同一年，只有53%公積金成員達到MS的要求。

就算新加坡近乎一半公積金成員未有最低金額，他們還有一個組屋單位可以變賣，或以此作逆按揭貸款。況且，中央公積金還有一個「終身入息標準計劃」，成員的儲蓄餘額多少也可。例如2018年若有餘額6萬新加坡元，便可享有540至570新加坡元的每月入息。反之，自2000年開始的香港強積金制度，2017年底資產8435億港元，扣除收費及開支後回報2674億港元(31.7%)。若以年利率計算，強積金平均年剩回報卻不算低——



王卓祺：從今天西方福利國家面對的人口老化趨勢、經濟停滯不前、財赤嚴重，新加坡及香港的強迫儲蓄養老制度實有其可取之處！（資料圖片）

每年4.8%。然而在920萬個強積金戶口，平均只有15.4萬元累積。當中只有3萬個戶口累積超過100萬元，14萬個戶口累積超過50萬元。對最有需要養老收入保障的基層員工來說，就算他們擁兩三個帳戶，我們亦不能假設他們有平均累積餘額。以低薪工人可豁免供款來看（以保持現有購買力），最需要保障的基層員工未能累積足夠退休養老金額是完全可以理解的。

中央公積金與強積金反差太大

新加坡中央公積金自1955年成立以來，不斷自我完善，變成一個大至購屋、小至子女教育開支皆有保障的綜合型儲蓄及社會保險制度。舉例說，1980年代中央公積金被批評儲蓄利率太低（其普通帳戶保證最低收益為2.5%），1986年它便推出投資計劃，讓普通帳戶（作購屋、投資、支付保險費或子女教育費之用）和特別帳戶（作退休之用）可以投資於經過核准的投資產品。由於醫療健康儲蓄 (Medisave) 並不足以應付大病及長期病的風險，1990年新加坡便推出大病及危疾的社會保險制度——MediShield。

新加坡中央公積金可以設立3個戶口，即普通帳戶、特別帳戶及醫療保健帳戶，因為供款額最高達到勞資各供僱員工資兩成。反之香港強積金自2000年成立以來，勞資雙方仍然各供款5%僱員工資。除低薪員工豁免，還有供款上限之設。當然還有社會普遍認為回報低、收費高的問題。

強迫儲蓄對最有需要的低薪工人效用不大，這是制度本身問題。但既然香港成立了強積金，不少人都希望它能夠不斷完善，可惜事與願違。看來香港強積金有一個制度惰性問題，舉例說，制度成立時遺留的問題——「對沖」——仍有待解決。若大家沒有忘記，2011年財政預算案建議注資強積金帳戶這樣的好事，亦惹來惡評如潮，最終政府

撤銷建議。社會普遍對強積金不滿，相信不完全是投資回報問題，而是由於供款率低，造成一般成員擁有收入保障的絕對資產值不足，而滋生怨氣。

總結

沒有制度是完美的。新加坡的強迫儲蓄對扶貧的作用有限，若新加坡有38%的相對貧窮率亦不意外。新加坡的社會政策特色是「資產富、收入窮」。若退休時有較多儲蓄資產可轉化為收入，問題亦不大。香港強積金的問題，應是最有需要者累積的絕對資產少，而多於回報認識不足的主觀問題。

更深層次的因素在於：港、新兩地同樣用強迫儲蓄，但是香港政府只是立例規管，自己沒有落場管理及為員工擔保回報。這個「最低介入」原則符合殖民地年代社會福利的施政傳統。回歸後，市民與政府關係經過民主化過程的催化，已經顯得不合時宜了。從制度的邏輯而言，政府要透過市場才能做些微改變，便顯得缺乏新加坡政府的敏感性及應變能力。亦可以說，由於政府角色的特徵，特區政府與強積金管理局都各有理由採取回應性的取向。

從今天西方福利國家面對的人口老化趨勢、經濟停滯不前、財赤嚴重，新加坡及香港的強迫儲蓄養老制度實有其可取之處！但觀乎強積金制度成立的本意，就是解決退休養老的收入保障，尤對基層員工而言。但是經過17年發展，我們不可以說這個強迫儲蓄制度已經應對了它成立的初衷。若有民意調查說要廢除強積金，若超過一半人贊成，一點不奇。民怨累積，如儲蓄一樣，都是一點一滴。

（本欄隔周五刊登）

作者是香港中文大學
香港亞太研究所名譽高級研究員