

「保障收入」如何解決深層次矛盾

李健

現今從本港以至美國，民生議題都具迫切性，因長期以來環球化與自動化令中低層收入受壓，近期則疫症令經濟下陷，在在顯示需要一個能恒常保障個別住戶收入的機制。作者早前在 2020 年 4 月 27 日明報的《「保障收入」可行嗎？》一文（以下簡稱「上篇」）建議實施「保障收入」，藉政府派發收入補貼，賦權港人各得所需、多勞多得，兼全民置業。倘實施，社會架構會有什麼轉變？實行上有什麼困難？本篇進一步探討。

設定：基線保障收入為 15000 元，自身收入每增 100 元收入補貼便減 40 元¹

自身收入	+ 收入補貼	= 保障收入
0	15,000	15,000
5,000	13,000	18,000
10,000	11,000	21,000
20,000	7,000	27,000
30,000	3,000	33,000
37,500	0	37,500

沒有窮人的社會

上篇假設 18000 元（基於 2019 年數值，下同）足以讓普通三口之家²自行從市場購買起碼生活所需—包括供樓或租樓，並建議以此數作為全港住戶的中位基線保障收入³。但為免導人長時間不做工，本篇建議改以 15000 元作為中位基線保障收入。而從附表可見，住戶只需工作月入 5000 元，其保障收入便達 18000 元的起碼自足水平了。

當局也可以採取更低的中位基線保障收入，低致一些低收入戶即使正常有工做，其保障收入也達不到起碼自足水平；那末，這些住戶如何能享有起碼生活水準，包括置入起碼標準的居所？一個解決方法是合標單位由住戶與政府共同置入，他日住戶有了一定的積蓄，便可贖回部份或全部政府所

¹ 可演繹為：保障收入=基線保障收入加自身收入的六成，而收入補貼=基線保障收入減自身收入的四成，直至收入補貼減至零。

² 本港平均每戶約 2.8 人。

³ 基線（即住戶無自身收入時的）保障收入戶戶不同，乃反映個別住戶的成員人數、性別及年齡。而該數值的全港中位數，便標誌著政府提供民生保障的整體水平。

佔份額。

15000 元約為全港住戶收入中位數的 55%，而現時政府訂的貧窮線為住戶收入中位數的 50%，因此引入了 15000 元的中位基線保障收入，本港便再沒有窮人。中等收入住戶也受惠：附表中的「中位戶」（普通三口之家）只要月賺不超過 37500 元便仍獲發收入補貼。

港人的安舒感會上升。年青人沒有了後顧之憂，可安心發揮潛能與建立家庭。保障收入回應了打工仔的四大訴求：生活水平保障、失業保障、退休保障，和擁有自己的一層樓。樓價難負擔這個社會矛盾不復存在。可參考李光耀說 1968 年將新加坡的廉租屋改為可租可買時，自己「決心讓新加坡的家庭擁有自己的住房，否則政治就不會穩定」⁴。

「劏房」問題將得到解決。有足夠的單位即時容納目前的劏房戶嗎？劏房戶約佔住戶總數的 3.7%，而本港的住宅單位比住戶數目多 9.1%，不少單位是有戶主但空置或住用人數偏低的公屋，而保障收入的措施之一是政府將現存公營房屋以市值出售或出租，這些單位便釋出市場，成為額外的供應。

不再需要法定最低工資，因為單是基線保障收入已不亞於最低工資。有收入補貼座底，市場上技能要求較低的工資水平會顯著下降，但本港整體的競爭力會上升，而低技術行業與職位可能增加。

無疑太優厚的保障收入會增加羅致光博士所指的道德風險⁵，包括可能令失業率上升。因此本篇把建議的中位基線保障收入下調到 15000 元，加上保障收入乃是以自身工資六成的幅度增加，相信港人不會變得好逸惡勞。

低收入者也借到錢買樓嗎？

銀行對越低收入的貸款買樓戶會越歡迎，甚至可能收取較優惠的利率，因為還款會較大部份來自政府。首期多少也因此而不重要，而且可藉購買按揭保險解決。而低收入買樓者也會珍惜如此低成本的置業機會而不會輕易斷供。不過，風險的最終把關者仍然是銀行。

為了消除利率波動對借貸雙方構成的風險，政府可規定貸款須為長期定息—目前本港樓按最長定息期為 20 年，或者起碼頭 8 年須為定息。

給錢市民買樓比提供公屋節省公帑

⁴ 李光耀回憶錄 1965-2000, 新加坡聯合早報, 2000, 112 頁

⁵ 例如見 2020 年 6 月 21 日勞工及福利局局長網誌《就業保障與失業保障(三)》。

政府提供公屋，給予住戶的是房屋使用值，相當於市場租值，和工資一樣是大致隨著經濟增長與通脹上升的；然而當政府以現錢補貼住戶買樓時，住戶所付的分期償貸額是固定的，相對於住戶的收入是趨於下降的，政府發放的收入補貼便會趨於逐年減少，當樓按還清時更大幅下降⁶。

上篇對實施保障收入的財政影響作出了初步估算，然而本篇：提出了改以 15000 元作為中位基線保障收入、指出了政府補貼市民供樓比提供公屋便宜⁷，亦指出了引進保障收入會令底層工資下降⁸；前兩者會減少而後者則增加政府付出的補貼。因此本篇更新估計為：政府每年付出的收入補貼大約 1303 億元⁹；減去就取消公屋及取消居屋等津貼出售房屋而分別進賬約 800 億¹⁰及 260 億元¹¹；再減那些被收入補貼取代的社會保障開支（包括大部份綜援，及生果金與長者生活津貼）約 431 億元；得出負數 188 億元。

換言之，實施保障收入會令政府淨進賬 188 億元。此外，取消供樓利息扣稅優惠（見下）可得約 80 億元，而因有保障收入而多了住戶置業日後政府會多收印花稅。這些實施保障收入所帶來的財政裨益，宜用於削減薪俸稅及利得稅率¹²，令本港更具競爭力，港人更勤力賺錢。

兩項政府工程

既取締公屋，為審慎理財起見，政府應成立一個投資基金，開始時注入

⁶ 上篇提到自身收入的定義將包括住戶的資產收益。當住戶買入物業，該物業提供的資產收益，為估計的市場租值減去住戶的樓按供款額後之餘額。此餘額會趨於逐年上升，即住戶的自身收入增加，應得的收入補貼便減少。

⁷ 註譯 6 所述因住戶選擇買樓而降低了政府承擔的補貼額，估計一年約 312 億元。這是在實施保障收入後逐漸體現的常態，一開始時當然未出現樓按還清等情況。

⁸ 底層工資下降，估計令政府多付出收入補貼年約 140 億元。

⁹ 可比較：2018 年本港有約 613000 貧窮戶，如果政府每月向每戶發放 15000 元，支出為每年 1103 億元。而收入補貼則耗資約 1303 億元，但多了約一百萬在貧窮線以上的住戶會受惠。

¹⁰ 800 億元乃基於房委會及房協的租金收入，及估計其租金相對於市值一般有 70-80% 的折讓。

¹¹ 260 億元乃基於 2019 年施政報告計劃來年興建約 13000 間津貼出售房屋，及估計售價平均折扣約 2 百萬元。

¹² 粗略估計，倘削減薪俸稅率 1%，財政成本約 65 億元；倘削減利得稅率 1%，成本約 90 億元。

「套現」大部份公屋所得款項，並日後經常性注入估計原需用作新公屋的土地市值及建築成本之數，目標是該基金的投資成果，加上小部份原公屋改以市值出租的租金收入，中長線來說能讓基金的本金像公屋的土地值一樣增長率不低於名義 GDP，基金的派息看齊於原公屋 1000 億元一年的市場租值¹³。要有這等投資成果，長線投資於股票應是一個主要渠道¹⁴。粗略估計該基金的價值約達外匯基金的七成多。

只訂立中位基線保障收入這一金額，便能按著二百多萬戶各自的成員人數、性別及歲數，循既定的準則計算出每一戶的保障收入額？這在今天的大數據計算科技年代，應是可行的。

市場為本

市場為本，是保障收入機制的一項基本原則：除了那些按性質或效率應由政府營運的公共服務之外，政府便只負責設計機制規則—保障收入其實是收入再分配機制；而其他資源分配和運用的決定都交給市場，例如：住戶自決包括住屋的所有消費選擇，政府不作任何補貼以免干預了市場；住戶融資買樓由金融業把關；所有住宅用地以競投定價確保地盡其用；房屋的興建從政府卸給市場，因後者在這方面的效率與對消費者的敏感度都較高。市場為本，可確保資源得到最有效的運用，在前述數字之外增加了住戶的生活福祉和節省了公共資源。

按照市場為本原則，應廢除自住單位供樓利息可扣稅的優惠，因這是讓越富者得到越多公帑補貼，或可謂左手抽稅右手奉還，卻干預了市場托高了樓價，不利經濟。此外上面提到計算住戶可得的收入補貼額時已減去其物業的分期償貸額，若給予利息扣稅減免便會構成雙重優惠。取消此稅務優惠可節省公帑年約 80 億元。

2020.7

[本文之不含註釋版本刊載於 2021 年 1 月 14 日明報]

作者為資深經濟研究員（www.hongkongbetter.com）

¹³ 估計方法見註譯 10。

¹⁴ 可參考 1994-2019 這 26 年間的一些相關複式增長率及回報率：本地生產總值（GDP），4.6%；樓價（中原城市指數），4.1%；外匯基金的投資回報率，4.8%；恒生指數，5.2%；恒生指數成份股的平均股息率，約 3.5%。