

立法會財經事務委員會主席陳鑑林先生：

就「加強僱員對強制性公積金投資的管控」表達意見

1 前言

本人現職保險代理，於 1990 年至 2003 年初，曾有銷售自願成立的公積金計劃（其時尚未被規管或強制）、「職業退休計劃」〔ORSO〕和「強制性公積金計劃」〔MPF〕的經驗，並提供相關售後服務。

在強制性公積金計劃管理局〔積金局〕前主席李業廣先生主政期間，我已意識到本人其時所代表的 MPF 受託人，在其銷售手法和計劃內容，有很多對參與 MPF 供款人士不利之處。於是，我便親往積金局，遞交書面投訴，並與當時會晤的職員作出口頭闡述。雖然積金局受理投訴，但很奇怪，積金局竟聲稱我是投訴人身份，故我將不獲積金局就有關投訴，通知個案的調查和處理結果。所以，本人至今仍不知該投訴之結論如何！當然，我不知這是否與不同人士主政有關；據悉，現時積金局處理投訴的態度，已不再是如此不具透明度了。但無論如何，早於 2001 年年初，我已開始對政府監管 MPF 受託人的誠意和能力缺乏信心，及至 2003 年，因我已長時間「近距離」地察覺所代表的受託人，無論如何以取巧的手段謀利，也仿如置身無人之境，故對積金局確是全失信心。於是在 2003 年初，本人便決定不再沾手 ORSO 和 MPF 的中介業務。時移勢易，但願積金局現時能有新人士、新作風之為，好讓 MPF 供款人士的應有權益，得到更充分的保護。

2 政府諮詢文件的概括內容

2.1 政府建議的重點

- 2.1.1** 積金局建議，容許僱員每曆年至少一次，把僱員（即不包括僱主供款）強制性供款所產生的累算權益，從僱主所選定的計劃轉移至自選的 MPF 計劃，以加強僱員對 MPF 基金投資的管控。
- 2.1.2** 有關在轉移時可能收取的費用，現時《強制性公積金計劃條例》已有規定，受託人只可收取因應權益轉移而從一項單位信託或相類投資類別贖回資金，及購入另一該類投資的單位（即買賣差價）而招致的實際及合理開支。同一規定將適用於根據建議轉移僱員強制性供款的安排。
- 2.1.3** 除根據積金局所發出的《強積金投資基金披露守則》披露轉移費用外，由 2009 年 9 月 1 日後完結的財政期起，發給計劃成員的周年權益報表亦會作出改善，以顯示就每次轉移或交易從成員帳戶所扣除的實際費用金額。
- 2.1.4** 因應推行該建議，積金局會把「保留帳戶」的名稱改為「個人帳戶」，從而加強僱員對於擁有其 MPF 帳戶的意識。與保留帳戶相比，個人帳戶的定義會擴大至包括在成員現時受

僱期間作出的僱員供款所產生並由有關僱主所選計劃轉移的 MPF 權益，以及從有關成員的自願性供款所產生的 MPF 權益。

2.1.5 考慮到受託人需要時間作出所需的調整和其他準備，例如提升系統及令計劃成員熟習程序，積金局希望該建議可在所需的立法工作完成後一年內推行。

2.2 不獲積金局採納的方案

2.2.1 容許僱員同時把僱主強制性供款所產生的所有累算權益轉移。

2.2.2 容許僱員在開始參與 MPF 計劃時，可自選受託人來同時管理僱主及僱員供款。

2.3 不獲採納的主因

2.3.1 就 2.2.1 而言，難以處理長期服務金或遣散費的抵銷安排。

2.3.2 就 2.2.2 而言，除 2.3.1 所述外，還令積金局難以掌握僱主拖欠供款的狀況，和使僱主行政工作嚴重加劇，因目前有 19 家受託人營辦 MPF 業務。

3 本人意見

3.1 對建議內容的觀點

3.1.1 綜合 2.3 的不採納其他方案之主因而論，本人同意 2.1.1 的建議是可理解及屬權宜之策，希望不久的他日，會有更多的可執行空間，來讓僱員享有更高的投資管控權，即 2.2 中原不採納的方案也可實施。

3.1.2 可是，當僱員行使建議的轉移權時，會否失卻一些原享有的特別利益，或被原受託人徵收（不論明徵或暗收）「分手費」是很值得關注的。正如 2.1.2 及 2.1.3 有述，其實政府是有顧及當僱員轉移基金內的資金時，受託人須要有具按規定的透明度來披露相關收費的資料。不過，本人恐怕會有些環節是現行制度沒有及甚或沒法規管，結果導致善意地讓僱員獲享新的權利的同時，卻因此令僱員出現得不償失的效果。至於本人所憂慮的環節，請另見 3.2。

3.1.3 從 2.1.4 中，可見政府對於名稱與內容是否相符，是持有一份要準確命名之態度。本人對此十分認同，所以想多提一個正名提議，就是把現時政府規定名稱的「保本基金」，正名為「保守基金」（或更貼切的名稱）；而英文名稱便由「Capital Preservation Fund」更改為「Capital Conservation Fund」（如這名字尚未被 MPF 基金採用）。我相信，立法和執法者應很清楚該「保本基金」，是以一個相對地較保守的投資模式來處理基金之滾存，投資當中的本金是有機會出現虧蝕的，即絕不保本。但市民並不清楚，且甚多人誤以為「保本基金」是真的保本，於是便完全忽略了其會出現虧本的可能。為免誤導市民，請予以和

「保留帳戶」一起地進行正名的程序。

3.1.4 在 2.1.5 內，政府建議預留一年時間，讓受託人和計劃成員分別作出準備和熟習。我對此亦表示同意，但要有所補充，正如 3.1.2 所指，僱員在決定轉移前，極多是不能預先準確掌握轉移與否對累算權益構成的利與弊，所以除了熟習程序外，更重要的是政府要致力促進資訊上的高透明度，和教育市民如何識別種種利和弊的因素。不過，我深信這兩項資訊高度透明化和成員教育之深化是相當艱鉅的工程。同另見 3.2。

3.2 轉移基金所構成的潛在利弊

3.2.1 潛在的利處

3.2.1.1 令政府提出是次建議的推動力，想必是受託人徵收的基金管理費過高，加上僱員並無選擇受託人權利，但擁選擇權的僱主，除了為其僱員供款外，並不需向受託人繳付任何額外費用，結果導致「真正消費者」不能促進受託人進行業內競爭，令僱員的累算權益飽受高昂管理費的侵蝕。所以，當僱員可擁自選權，便可把可轉移（政府現建議只有僱員供款部分）的資金，轉往收取較優惠管理費的受託人，從而令自己的累算權益得到更高的滾存。在理論上，便可促使受託人相互競爭（希望實施有效的《競爭法》來杜絕受託人合謀定價）。

3.2.2 潛在的弊端

3.2.2.1 「單位回贈」(Bonus Units)

3.2.2.1.1 現時的 MPF 計劃，是以集成信託 (Master Trust) 形式運行，如不同僱主選擇了同一家受託人，並參與了同一集成信託的 MPF 計劃 (即參與了同一 Master Trust 內的不同 Sub-Scheme)，他們從受託人所得到的待遇，包括從投資基金中被扣取的管理費用等，基本上是完全相同的，即就算受託人想為個別僱主提供優惠，減低管理費的徵收率，也是辦不到的。不過，受託人卻會就每位僱主的議價態度和能力，個別地透過「單位回贈」的方式，來回撥一些金錢利益給該批獲「優惠」僱主的 MPF 計劃中。換言之，受託人把可減但減不到的費用，以回贈投資單位模式，按期 (一般是每月一次) 地注入有關受惠僱主計劃中之所有 MPF 成員的基金戶口內。

3.2.2.1.2 若「單位回贈」以每月形式 (一般在每曆月最尾一天的「截數」時間後) 進行回撥，而僱員如在某曆月期間進行基金轉移或提取，有關在該月份原可享有的回贈單位，便極可能地有部分或甚至全部失卻。因為受託人或會以 MPF 成員持有的每一基金，只抽取該月份當中第一日及最後一日這兩天的「截數」時間後，根據當時持有單位數量，然後以較少者為準作為計算基數，把回贈單位計算出來，然後注入基金戶口內。舉例說，如成員在某月份其中一天 (但不是該月的首日或尾日)，把 A 基金 (假設原持有 300 個單位) 的 100 個單位轉往 B 基金 (假設原沒持有任何單位)。為方便解釋，現假設 A、B 基金單位價格一直相同，單位回贈率是 1%，及期間並沒有新的供款進行

購買新的單位。所以，在轉移後，A 基金和 B 基金分別由 300 個單位和沒有單位，便分別變成 200 個和 100 個單位了。若套用剛述的回贈計算方法，該成員在 A 基金便只獲得 2 個回贈單位（ $200 \times 1\%$ ），而 B 基金卻得不到任何回贈單位（ $0 \times 1\%$ ）。結論是如成員沒有進行「月中」的轉移或提取，他是原可在 A 基金收取 3 個單位（ $300 \times 1\%$ ），即現在因為轉移或提取，便少了三分一的回贈權益。

3.2.2.1.3 同以 3.2.2.1.2 為例，但現在是把 A 基金悉數地轉移至 B 基金。於是，當計算回贈單位時，A、B 基金均錄得「零單位」（因以月頭和月尾的較低持有單位數目計算），故 A、B 基金便同不獲任何回贈。結論是如成員沒有進行「月中」的轉移或提取，他是原可在 A 基金收取 3 個單位，即現在失卻全部回贈權益。

3.2.2.1.4 不過，如成員行使的轉移或提取之日期和時段，是介乎該月最尾一日「截數」時間後和下月首日「截數」時間前，該成員便不會有「單位回贈」的流失。然而，不同的受託人，或會有不同的「截期」和「截數」的安排，故最有利的轉移或提取日子和時間不一定是千篇一律的。

3.2.2.1.5 綜合 3.2.2.1.2 及 3.2.2.1.3 的例子而言，若成員不知曉其原 MPF 計劃是否蘊含「單位回贈」機制，或不知悉單位回贈率的高低，便很易做出一個錯誤的管理費比較，結果有可能是原想轉往較低收費的受託人而反變成被徵更高費用。還有，即使成員經過「透徹」的收費比較後，仍覺得應轉往別家受託人時，執行轉移的日期也是相當重要的，3.2.2.1.4 就正是顯示了這一點。可是，所有受託人，並不會有機制或服務承諾，讓成員揀選其心目中執行轉移往別的受託人之「確實」生效日期和時段。

3.2.2.2 含「軟保證」（Soft Guarantee）的基金

3.2.2.2.1 有些基金提供具保證性的回報，當中又分別有屬「硬保證」（Hard Guarantee）和「軟保證」兩類。「硬保證」是無條件的保證，故本人暫時沒甚麼擔心。但「軟保證」是有條件的保證，即如 MPF 成員尚未履行受託人預先開列之條件的話，便把此類基金的單位轉移或提取，受託人便撤回所有在回報上的保證。

3.2.2.2.2 受託人預先開列的條件，絕多是環繞著成員須把基金內的累算權益，一直保留到一個指定年期或有關成員的年歲為止。所牽涉年期的長短，在不同的受託人或不同的基金，是有很大的差異，3 年、5 年或數十年都有。舉個實例，有某受託人提供的「軟保證」基金，保證條件是只有成員在其 55 歲前的供款方獲提供保證，但該基金內的累算權益必須保留至成員的 65 歲，除非成員於 65 歲前身故或完全傷殘。否則，所有保證皆屬無效。

3.2.2.2.3 當然，若受託人真的撤回保證，成員其時的累算權益不一定受損，因有些「軟保證」基金是行「雙軌制」的，即當中一軌是以保證的回報率計算累算權益，而另一軌就儲存按實際回報計算的累算權益。如實際回報已比所保證的回報高時，即使撤回保證也不影響成員的權益。但這類的數據一向是欠缺透明度，受託人亦不願意（可能有技術

上的困難) 提供給成員。所以, 當成員要行使建議的「轉移權」時, 成員是很難掌握當中之利弊的。縱使在理論上, 有些個案不會令成員因失卻保證而蒙受累算權益的損失, 但「軟保證」的失落總會為某批成員帶來潛在的損失, 且損失額也可能會極大。

3.2.2.3 撤走基金費用 (分手費)

3.2.2.3.1 正如 3.2.2.2 所述, 有些基金是會要求成員履行存款年期, 方會提供原有保證。而近似地, 有某些基金同會要求成員必須存款至起碼的指定年期, 否則便會徵收額外的「分手費」, 或把原先豁免了的費用進行追補扣除。

3.2.2.3.2 理論上, MPF 計劃應不會出現「分手費」, 但獲豁免的 ORSO 計劃卻仍有可能出現類似的收費, 不過在 ORSO 中常見的是, 當整個僱主計劃被終止時, 會有機會地被徵收「計劃終止費」, 至於只涉及僱員戶口終止而牽引的「分手費」, 本人雖不敢說一定有存在的個案, 但又不可完全排除其存在性, 這點就唯有拜託積金局查察好了。

3.2.2.3.3 至於 3.2.2.3.1 所指把原先獲豁免的費用進行追補扣除, 從理論的角度, ORSO 或 MPF 都有機會出現的。

3.2.2.3.4 雖然, 2.1.3 指出, 受託人須自 2009 年 9 月 1 日起, 在周年權益報表顯示, 就每次轉移或交易從成員帳戶所扣除的實際費用金額, 但這些資料只屬「事後」性質。歸根究底, 成員在決定「轉移」與否之前, 應該先要準確掌握「形勢」, 但現在機制所提供的條件非常有限。所以, 往後要加強資訊的流通和推廣權益的教育, 是必備的配套。

3.2.2.4 我的擔心

3.2.2.4.1 其實, 3.2.2.1、3.2.2.2 和 3.2.2.3 所述的利弊, 絕不是因為成員多了「自選轉移權」而出現的新事物, 它們早就「不規則」地散佈在部分 ORSO 或 MPF 計劃中, 而銷售文件 (指 MPF 而言) 中亦未必有一一說明, 例如「單位回贈」便沒有在當中提及。銷售文件有說明的, 成員還可予以參閱, 但會否細閱和能否明白就當然又是另一回事。如銷售文件沒有說明, 不要說僱員無從掌握, 甚至我相信僱主也大多已遺忘了。因為絕大多數的 MPF 計劃是已成立了很多年, 其時處理成立計劃的僱主代表, 有的可能經已離職, 即使尚仍留任, 相關記憶也會變得極度模糊。原因是僱主除了供款外, 便不需在 MPF 計劃繳付任何額外費用 (除了罰款), 所以在不論有多少年的 MPF 運行歷程中, 僱主已不用知道管理費的徵收率和單位回贈的計算率。所以, 該些有單位回贈的 MPF 計劃, 我估計當中很多已是僱主一方已全不在意「回贈」的存在、僱員一方就完全不知情。在此, 受託人看似有重大誘因, 主動地提醒成員「回贈」的存在和計算率, 好讓其成功「箍客」。

3.2.2.4.2 正所謂, 「你有張良計, 我有過牆梯」, 我恐怕在建議的「轉移權」生效後, 受託人們會紛紛盡可能地把所有基金加設「綑綁式」條款, 以阻撓成員的流失。當然, 受託人用更好的優惠條件來「留客」, 對成員來說, 應是一件好事。但問題是這個優惠訊息

的流傳性，就非常倚仗僱主的竭力維持，除了要向新聘用的僱員提供相關資料外，更應不時提醒現職僱員，尤其當僱員考慮行使「轉移權」之時。

3.3 自僱人士的自選轉移權

3.3.1 這標題看來很不成立，因自僱人士並沒僱主，早就享有自選受託人的權利，且在成立 MPF 計劃後，仍可無限制地轉往別家的受託人。

3.3.2 其實，真的有些自僱人士（為數起碼有數萬人），是被剝削了自選受託人的權利。他們就是與壽險商簽訂了保險代理合約的自僱人士，基於壽險商不願「肥水流到別人田」，所以如壽險商有開設受託人公司來營辦 MPF 業務的話，便會限制其保險代理，必須把他們各自的自僱人士 MPF 計劃，於該受託人公司登記設立。

3.3.3 當然，從另一角度而看，不論是投鼠忌器，抑或是甘心情願，該類自僱人士當中，有些總會是自我放棄選擇權的。但基於法例之前，人人平等，我仍覺得在法例的條文內，須強調所有自僱人士應不能受其他人以任何形式干預，來選定往哪家受託人開立 MPF 戶口。

3.4 僱主供款用以抵銷長期服務金或遣散費的金錢責任

3.4.1 「自古以來」，香港僱主如有提供僱員退休福利的供款，總可用作抵銷《僱傭條例》中規定發放給僱員的長期服務金或遣散費之金額。MPF 尚未實施前，政府為了鼓勵僱主多為僱員的退休福利著想，和及早為自己可能要履行的長期服務金或遣散費責任進行恰當的財政準備，以免僱員於某些特定情況離職時會頓時失卻金錢上的保障。所以，當時的政府便提供誘因，容許僱主為僱員作出的退休福利供款，除獲一定程度的免稅優惠外，更可把供款的累算權益來對減有關僱員日後可能出現的長期服務金或遣散費的補償。

3.4.2 在未有 ORSO 計劃和已有 ORSO 計劃但在執行 MPF 計劃之前的期間，所有僱主設立的僱員退休福利計劃，即使僱主供了款，也不等同有關僱員已有權擁有或全權擁有該等供款及其累算權益，該擁有權的比率是以按指定年期遞增，由零開始，逐漸升至百分百。

3.4.3 因循著 3.4.1 及 3.4.2 的歷史，當要推行 MPF 時，政府似是難以令僱主們接受失去「供款抵銷權」的好處，結果 MPF 便一如既往，僱主可繼續享有供款可對減長期服務金或遣散費的金錢責任。

3.4.4 時至現在，我為何要把這個執行已久（但存有「暗湧」）的問題挑出來討論呢（縱使現在看不到有充足條件進行改變）？原因是我認為，MPF 不像 ORSO 或更前期的僱員退休福利計劃，僱主由一設立 MPF 計劃開始，所有作出的強制供款，一經注入僱員戶口內，已被正式視為全屬僱員擁有（Fully Vested），即不用等甚麼年期或其他任何條件的出現，僱主供款的累算權益便由注入戶口的一刻，就被確定為僱員即時全權擁有的私產。

3.4.5 基於長期服務金和遣散費在《僱傭條例》中的規定，不是所有僱員在離職時均可享有該

類的補償，除非該僱員符合法例所指定的情況。於是，當 MPF 被執行後，就出現了一個較 ORSO 時期或更早時期明顯的不公平現象。舉例說，有兩名僱員同受僱於一名僱主，他們的年資、薪酬和福利全部一樣，在他們服務滿 8 年後的同一天，A 僱員突遭解僱，而 B 僱員卻另謀去路地自動辭職。現在再假定該兩名僱員的 MPF 投資選擇和所有累算權益也相同，且僱主供款的累算權益可抵銷全數的長期服務金。結果，雖則 A 僱員有資格獲得長期服務金的補償，而 B 僱員是不獲相關法例的保障，但 A 僱員並沒因此而獲得遭解僱的額外僱傭保障。問題所在，呼之欲出。僱主是可利用僱員原早已全權享有的私產來用以對減應繳付的長期服務金；換言之，A 僱員是以自己全權擁有的財產來補貼僱主的金錢責任。

3.4.6 若僱員因為有了 MPF，便變相地失去了領取長期服務金或遣散費的補償，是很不公平的。畢竟當初訂立長期服務金和遣散費的法例，是為了保護僱員萬一在非自願的情況下失了業，也可得到暫時性的財政保障，如 MPF 的僱主供款會吞噬了僱員的失業保障，便令訂立長期服務金和遣散費的立法精神蕩然無存。雖然如有領取長期服務金或遣散費資格的僱員，仍可從 MPF 的戶口中提早地申領最高相等於該筆長期服務金或遣散費的金額，以解燃眉之急，但這又變相地破壞了 MPF 為退休後生活所達致的儲蓄成效。即始終不能兩全其美！

3.4.7 我認為自 MPF 的推行，僱主不應再享有「供款抵銷權」。當然，有說法指這會令僱主的營商成本增加，繼而損害就業市場的發展，最終僱員不會得益。我很同意僱員極可能最終不會得益，但並不一定是僱主營商成本上漲導致，因我相信僱主們多會精通僱員薪酬的包裝，有了這個便可沒了那個，多了這裡就可少了那裡，結果成本不就是可大致「原地踏步」吧！所以，僱員們是很大機會地繼續沒有額外的得益。而本人仍有所堅持，為的就是起碼應把問題予以理順，將不公平情況盡量掃除，即使極可能不會為僱員爭取回應有的權益，但至少也不會有傷害性。

3.4.8 再者，正如 2.2.1 和 2.3.1 顯示，現在的建議不把僱主供款納入可被僱員自選地轉移，很大的障礙是來自現行長期服務金或遣散費的抵銷安排。故如可先成功移除這個障礙，2.2.1 方案便可推行；然後再待日後或有其他可配合的條件出現來解決 2.3.2 的困惱時，那麼 2.2.2 原不被採用的方案便有機會「重見天日」了！畢竟，我認為 2.2.2 應是最終要達成的目標。

3.4.9 我很清楚明白「供款抵銷權」並非積金局職權可達之處，但趁此難得的修例和公眾諮詢機會，又何妨順道一提一想呢？當然，萬望積金局能把這項訴求，向有關的機構積極反映和爭取。

楊慶材
保險代理
2008 年 5 月 20 日