
議案辯論參考資料摘要

全面檢討強制性公積金計劃

1. 背景

1.1 強制性公積金(下稱"強積金")制度在 2000 年 12 月推行，建基於由私人託管的強制性供款計劃，目的是為香港的工作人口提供退休保障。在強積金制度下，僱主、年滿 18 歲至未滿 65 歲的僱員和自僱人士均須定期向強積金計劃供款。僱主須按照最低和最高入息水平，分別為每月 5,000 元和 20,000 元，從僱員有關入息中扣除 5%，作為僱員強積金的供款部分。僱主的供款額為僱員有關入息的 5%，但只受限於最高入息水平。自僱人士的強制性供款額為其有關入息的 5%，供款額亦受限於最高和最低入息水平。此外，僱員和僱主皆可選擇在強制性供款以外作出額外的自願性供款。截至 2010 年 9 月底，已有超過 249 萬名僱員及自僱人士和 24 萬名僱主登記參加強積金計劃，而強積金的資產總值逾 3,457 億元。

1.2 自強積金制度成立以來，政府當局曾多次就《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(下稱"《強積金條例》")提出修訂，以改善強積金制度的運作及加強就業人士的退休保障。當中，《2007 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》及《2007 年強制性公積金計劃(修訂)(第 2 號)條例草案》分別於 2008 年 1 月及 2008 年 6 月獲立法會通過。有關的主要修訂包括，修訂《強積金條例》中"有關入息"的定義，廢除豁免把房屋津貼及其他房屋利益納入該定義作計算強制性供款之用；加重對沒有參加強積金計劃及沒有供款的僱主的最高罰則；取消結算期以加快追討拖欠供款；以及賦權強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")披露更多關於強積金基金的資料，以提高基金收費的透明度。

1.3 《2009年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》於2009年7月獲立法會通過。在經修訂的條例下，僱員可以每年一次，把強積金計劃帳戶內的個人供款的累算權益，一筆過轉移至其他自選的強積金計劃(下稱"僱員自選安排")。此項修訂旨在促進市場上的競爭和鼓勵僱員主動關心他們的強積金投資。

1.4 在過去10年，立法會財經事務委員會曾多次就強積金制度有關的事宜及政府建議的法例修訂進行討論。立法會人力事務委員會亦曾於2006年7月20日就強積金制度有關的議題進行討論。此外，議員在2007年6月27日立法會會議席上通過一項議案，促請政府採取相關措施，以促進強積金管理市場的競爭和方便參與強積金計劃的僱員作出比較，從而有效降低強積金計劃的管理收費，並適度增加其投資項目的種類及靈活性，加強監察其投資效益，以提高強積金保障僱員退休生活的成效。立法會並曾先後多次成立法案委員會，就政府當局提交的多項有關《強積金條例》修訂的條例草案進行研究。

2. 事件的最新發展

2.1 鑒於政府在推出"僱員自選安排"後，強積金中介人向僱員促銷強積金服務的活動將會增加，為了加強保障僱員的利益，積金局於本年9月30日宣布，已向政府建議通過立法鞏固現有規管強積金中介人的安排。政府同意該項建議，並計劃於明年年初之前，就強積金的中介人規管作公開諮詢，亦會釐清涉及監管中介人的不同機構，包括金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監理處之間的權責問題。由於立法需時，政府會順延"僱員自選安排"的推行。

2.2 此外，積金局現正檢討僱員提取強積金權益的事宜，包括研究容許僱員退休後分階段提取強積金，以及在更多情況下提早取回其累算權益。積金局亦會按照《強積金條例》的規定，於今年檢討最低及最高有關入息水平，並會就檢討結果諮詢立法會。

3. 關注事項

以強積金累算權益支付遣散費或長期服務金款項的安排

3.1 根據《強積金條例》第 12A 條，僱主可以強積金中僱主部分的累算權益支付僱員的遣散費或長期服務金款項(下稱"抵銷安排")。積金局提供的資料顯示，在 2001 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期間，核准受託人依照有關條例，從強積金累算權益中支付遣散費或長期服務金款項的總額約為 138 億元。有勞工界人士認為，抵銷安排有違設立強積金制度的目的，因為長遠而言，經過數次抵銷後，僱員退休時可得的累算權益將會大大減少。因此，有勞工界議員建議政府應修訂《強積金條例》，以取消該項抵銷安排。

3.2 政府回應指出，在強積金制度實施之前，《僱傭條例》已容許僱主以他們在退休計劃中作出的供款支付遣散費或長期服務金。將這項沿用已久的抵銷程序延伸至強積金計劃，是經過廣泛諮詢及平衡各方考慮後達致的成果。由於抵銷安排涉及整體勞資關係，政府在現階段未有計劃作出檢討。

僱主違規拖欠強積金供款／逃避供款責任

3.3 勞工界人士關注到，有僱員被僱主長期拖欠強積金供款，扣減其工資後沒有作出供款，或強逼其以自僱形式受聘以逃避供款責任，令他們的強積金權益受到剝削。積金局於 2009 至 2010 年度曾接獲 5 965 宗有關僱主拖欠強積金供款的投訴，所涉及的款項總額約為 6,400 萬元。經積金局跟進後，接近九成的欠款可被追回。而積金局在 2009 至 2010 年度入稟法院向僱主追討拖欠供款並獲判得值的個案數目為 313 宗，涉及的款項總額約為 640 萬元。

3.4 有勞工界人士認為，積金局處理拖欠強積金供款個案欠缺主動性，而即使有違規的僱主被法庭定罪，通常只是被判罰款，由於刑罰過輕，所起的阻嚇作用不大。因此有意見認為，政府應對屢次拖欠供款的僱主加強罰則，包括判處即時監禁，按照拖欠僱員數目及拖欠日數發出定額罰款告票，並設立黑名單制度，將拖欠供款的公司及僱主名單公開。亦有意見指，積金局須加強執法，加快處理投訴個案，並對判刑過輕的案件主動要求提出上訴。積金局表示，現正研究有關公開違規僱主的黑名單的安排，以提高執法行動的阻嚇作用。

加強僱員對強積金投資的管控

3.5 雖然政府將會在就規管強積金中介人立法後落實推行"僱員自選安排"，但有意見提出，政府應容許僱員將本人及僱主的強制性供款所產生的累算權益轉移至僱員自選的計劃，讓僱員可全權管控其強積金投資。但政府指出，若讓僱員轉移僱主強制性供款所產生的累算權益，可能使僱主難以追查其供款所產生的累算權益的變動情況，影響現時僱主可以其供款所產生的累算權益抵銷遣散費或長期服務金安排的運作。

3.6 有建議指，政府應推行"一人一戶口"制度，讓僱員轉職時仍可保留同一戶口，使他們能較容易管理其強積金戶口及處理強積金的投資表現。亦有意見提出，政府須研究推出一些方便僱員查核帳戶結餘及其僱主所作的強制性供款的方法，例如設立與銀行帳戶存摺系統相若的存摺系統。積金局指出，當局與強積金受託人已於 2007 年年底共同設立了中央查詢熱線，供僱員查核他們最新的供款紀錄。此外，所有受託人均已設立熱線，供計劃成員查詢強積金帳戶的詳情，而部分受託人亦透過互聯網提供強積金帳戶詳情的查詢服務。

檢討供款的最低和最高入息水平

3.7 根據《強積金條例》第 10A 條，積金局須每 4 年檢討用作確定相關人士是否需要為強積金計劃供款及其供款上限的最低和最高入息水平至少一次。該條例訂明，積金局在釐定最低入息水平時須考慮由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出的每月就業收入中位數的 50%，而最高入息水平則須考慮由該統計調查所得出的每月就業收入分佈中第 90 個百分值的每月就業收入。積金局曾於 2006 年進行檢討，建議把最低入息水平維持在每月 5,000 元，而最高入息水平由每月 20,000 元調高至 30,000 元。由於當時不同界別未能就建議達成共識，建議最終未被落實。

3.8 積金局於今年年中就最低和最高入息水平再進行檢討，初步建議包括分別調高最低及最高入息水平至 5,250 元及 30,000 元。商界普遍認為調高最高入息水平至 30,000 元，會令他們的經營成本增加。有勞工界人士指，因經濟尚未完全復甦，提升最高入息水平將會對中產階層構成壓力。亦有僱員擔心僱主會透過其他方法如扣減其他福利以抵銷相關開支。另一方面，意見普遍支持提高最低入息水平，以紓緩低收入人士的經濟壓力。勞工界更建議提高最低入息水平至 6,000 元，以彌補薪酬升幅追不上通脹對低收入人士的影響。

放寬提取強積金累算權益的規定

3.9 現時《強積金條例》訂明除了在指明的情況外(包括於 60 歲提早退休、身故、永久離開香港、完全喪失工作能力以及累算權益不超逾 5,000 元的小額結餘帳戶)，計劃成員必須到 65 歲的退休年齡才可提取累算權益。有勞工界人士建議放寬有關規定，容許有需要人士，如失業 3 個月以上或患重病人士提早申領其累算權益。但亦有意見反對准許失業人士提早領取其累算權益，認為有關建議違反強積金用作退休保障的原意。積金局現正檢討有關規定，包括考慮准許僱員在其他情況下，如患重病時，可提早取回累算權益。

檢討強積金制度對退休人士的保障

3.10 積金局的統計數字顯示，由 2000 年 12 月 1 日至 2010 年 9 月 30 日期間，強積金的年率化內部回報率為 5.1%。於 2010 年 5 月，強積金計劃下提供的不同基金種類的平均基金開支比率，即基金開支佔基金資產淨值的百分比，介乎 1.13% 至 2.36%，而所有基金的總平均基金開支比率則為 1.92%。

3.11 有僱員認為，強積金投資的回報率偏低而管理費高昂。他們關注到透過強積金戶口累積的款項，並不能為他們日後退休生活提供足夠的保障。而上文提及的強積金制度運作的其他問題，如"抵銷安排"和僱主違規拖欠強積金供款等，亦會削弱僱員所獲得的退休保障。因此，有立法會議員及學者建議政府應加強監管強積金受託人收取的費用，並應就強積金制度的成效作全面的檢討。

3.12 亦有意見認為，強積金制度對一些弱勢社群如家庭主婦、低收入人士的保障不大，而現時的社會保障制度(包括綜合社會保障援助計劃及公共福利金計劃)亦不能為這些人士年老後的生活提供足夠的保障。面對本港人口老化，有意見指政府應盡快研究設立全民退休保障計劃，為市民提供更全面的退休保障。

4. 立法會參考文件

4.1 此事項已由財經事務委員會、人力事務委員會、相關的法案委員會及立法會會議跟進。委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

資料研究部

2010 年 11 月 26 日

電話：2869 9343

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

附錄

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	人力事務委員會	2010 年 11 月 23 日 (文件發出日期)	CB(2)366/10-11(01)	政府當局就強制性公積金制度的實施截至 2010 年 10 月的進度報告提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/mp/papers/mpcb2-366-1-c.pdf
2.	立法會會議	2010 年 11 月 10 日		會議過程正式紀錄 – 第 10 題質詢：利用強積金計劃的累算權益來支付遣散費及長期服務金 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1110-confirm-ec.pdf
3.	立法會會議	2010 年 6 月 9 日		會議過程正式紀錄 – 第 4 題質詢：強積金制度的推行；及第 7 題質詢：檢討強積金制度 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0609-translate-c.pdf
4.	立法會會議	2010 年 5 月 26 日		會議過程正式紀錄 – 第 3 題質詢：強積金制度 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0526-translate-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
5.	立法會會議	2010 年 3 月 10 日		會議過程正式紀錄 – 第 3 題質詢：退休保障；及第 8 題質詢：《強積金計劃條例》的執法情況 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0310-translate-c.pdf
6.	立法會會議	2009 年 11 月 25 日		會議過程正式紀錄 – 第 3 題質詢：退休保障 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1125-translate-c.pdf
7.	立法會會議	2009 年 11 月 11 日		會議過程正式紀錄 – 第 20 題質詢：強積金計劃的檢討 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1111-translate-c.pdf
8.	財經事務委員會	2009 年 7 月 6 日	CB(1)73/09-10	財經事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090706.pdf
9.	財經事務委員會	2008 年 12 月 1 日	CB(1)274/08-09	立法會秘書處就"加強僱員對強制性公積金投資的管控 — 建議的法例修訂"擬備的背景資料簡介 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa1201cb1-274-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
10.	財經事務委員會	2008 年 12 月 1 日	CB(1)275/08-09(06)	政府當局就有關"加強僱員對強制性公積金投資的管控 — 建議的法例修訂"提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa1201cb1-275-6-c.pdf
11.	財經事務委員會	2008 年 12 月 1 日	CB(1)680/08-09	財經事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20081201.pdf
12.	財經事務委員會	2008 年 6 月 30 日	CB(1)1163/07-08(04)	政府當局／強制性公積金計劃管理局就加強僱員對強制性公積金投資的管控提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0408cb1-1163-4-c.pdf
13.	財經事務委員會	2008 年 6 月 30 日	CB(1)2014/07-08(11)	政府當局／強制性公積金計劃管理局就加強僱員對強制性公積金投資的管控之建議所提供的意見書的回應 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa0630cb1-2014-11-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
14.	財經事務委員會	2008 年 6 月 30 日	CB(1)2317/07-08	財經事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa080630.pdf
15.	立法會會議	2008 年 6 月 18 日	CB(1)1834/07-08	2008 年 6 月 18 日立法會會議文件 - 《2007 年強制性公積金計劃(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc03/reports/bc030618cb1-1834-c.pdf
16.	財經事務委員會	2008 年 4 月 8 日	CB(1)1381/07-08	財經事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa080408.pdf
17.	立法會會議	2008 年 1 月 9 日	CB(1)470/07-08	2008 年 1 月 9 日立法會會議文件 - 《2007 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc06/reports/bc060109cb1-470-c.pdf
18.	財經事務委員會	2007 年 11 月 8 日	CB(1)512/07-08	財經事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/minutes/fa071108.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
19.	立法會會議	2007 年 6 月 27 日		會議過程正式紀錄 – 第2項議案：降低強積金管理收費 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0627-translate-c.pdf
20.	立法會會議	2007 年 6 月 13 日		會議過程正式紀錄 – 第 5 題質詢：監管強積金管理費；及第 20 題質詢：強積金的基金管理費 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0613-translate-c.pdf
21.	立法會會議	2007 年 4 月 25 日		會議過程正式紀錄 – 第 7 題質詢：強積金的投資效益 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0425-translate-c.pdf
22.	財經事務委員會	2007 年 4 月 12 日	CB(1)2009/06-07	財經事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070412.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
23.	財經事務委員會	2007 年 2 月 1 日	CB(1)602/06-07(03)	強制性公積金計劃管理局就"最低及最高有關入息水平的調整"提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/fa0105cb1-602-3-c.pdf
24.	財經事務委員會	2007 年 2 月 1 日	CB(1)1231/06-07	財經事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070201.pdf
25.	財經事務委員會	2007 年 1 月 5 日	CB(1)976/06-07	財經事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070105.pdf
26.	人力事務委員會	2006 年 7 月 20 日	CB(2)2746/05-06(01)	政府當局就與強制性公積金(簡稱「強積金」)計劃有關的議題提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/mp/papers/mp0720cb2-2746-1-c.pdf
27.	人力事務委員會	2006 年 7 月 20 日	CB(2)3161/05-06	人力事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/mp/minutes/mp060720.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關全面檢討強制性公積金計劃的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
28.	財經事務委員會	2006 年 2 月 6 日	CB(1)1178/05-06	財經事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/fa/minutes/fa060206.pdf

參考資料

1. *Legislative Council*. (2010) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed November 2010].
2. Mandatory Provident Fund Schemes Authority. (2010) *Mandatory Provident Fund Schemes Statistical Digest, September 2010*. Available from: http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Sep_2010_Issue.pdf [Accessed November 2010].
3. *Mandatory Provident Fund Schemes Authority*. (2010) Available from: <http://www.mpfa.org.hk/eindex.asp> [Accessed November 2010].
4. Wisers Information Limited. (2010) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2008 to 26 November 2010.