

二零一一年十一月二日  
立法會會議  
譚耀宗議員就  
“全面改革強制性公積金計劃”  
動議的議案  
進度報告

## 引言

強制性公積金(強積金)制度作為一項退休保障安排，其運作仍屬初階，需要不斷完善，以配合社會發展及計劃成員的需要。政府和強制性公積金計劃管理局(積金局)一直有檢討強積金制度的運作，並按需要引入優化措施。本文件因應二零一一年十一月二日立法會會議所通過，由譚耀宗議員動議，並經陳健波議員、涂謹申議員及梁家傑議員修正，關於“全面改革強制性公積金計劃”的議案，向各議員匯報最新的工作進展。經修正的議案全文見附件。

## 減低強積金費用及收費

2. 促使強積金費用及收費下調一向是政府和積金局的重點工作。個別受託人已經引入新的強積金計劃或調低其現有計劃的收費水平，而過去數年，基金平均開支比率亦已下降超過 14%。考慮到強積金制度的資產不斷增加，運作會日趨成熟，政府和積金局相信強積金費用及收費仍有進一步下調空間。下文將詳述最新發展。

### 僱員自選安排和加強規管強積金中介人

3. 政府和積金局一向致力盡早落實僱員自選安排，並視之為優先處理的項目。僱員自選安排容許強積金計劃成員至少每年一次，把其現職所作的強制性供款的累算權益轉移至自選的強積金計劃，這將增加強積金計劃成員的選擇。根據積金局的估計，僱員自選安排實施後，強積金資產中可轉移的部分會由 39%增至約 67%，因而增加市場競爭和減低費用的壓力。

4. 為落實僱員自選安排作好準備，政府已在二零一一年十二月十四日向立法會提交《2011年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》，以設立強積金中介人的法定規管制度。在未來數月，政府和積金局會與有關的法案委員會緊密合作，以在落實僱員自選安排前設立對強積金中介人的有效規管。如條例草案在二零一二年七月前獲通過，僱員自選安排可在二零一二年十一月一日落實。另外，積金局會確保各項行政措施，包括制定操守守則和公眾教育等，準備就緒，以配合僱員自選安排在二零一二年十一月實施。

5. 同時，積金局正探討設立中央資料庫以記錄僱主強積金供款情況的可行性，作為一項配套措施，以助考慮長遠而言將來推行強積金全自由行。

## 檢討補償基金徵費的機制

6. 在二零一一年十一月二十一日立法會財經事務委員會的會議上，委員會支持就強積金計劃補償基金(補償基金)引入自動暫停／重收徵費的機制。我們正着手修訂有關附屬法例，以期在二零一二年第二季進行有關立法程序。如有關修訂在本屆立法會會期獲得通過，現行補償基金 0.03%的徵費可在 2012 年底前暫停徵收，這將反映在較低的基金平均開支比率上。

## 受託人行政成本的顧問研究

7. 受託人的行政成本被認為是強積金計劃費用及收費的一個主要部分。為尋找進一步簡化行政程序的方法，以期降低成本及為進一步減低費用營造空間，積金局在二零一一年十二月委聘顧問進行研究。預計顧問可在二零一二年第二季向積金局提交初步結果。政府會與積金局緊密聯繫，採取跟進措施。

## 基金選擇

8. 截至二零一一年十一月三十日，市場上共提供 439 隻成分基金，即每個強積金計劃平均提供超過十隻基金，其中有 153 隻股票基金、36 隻債券基金、177 隻混合資產基金(主要包括股票及債券)、28 隻保證基金、41 隻保守基金和 4 隻貨幣市場基金及其他種類基金。股票基金、債券基金及混合資產基金下的投資項目及回報與外匯基金相若，而保守基金(基金平均開支比率為 0.39%，以支付計劃的行政費用)的投資項目及回報則與銀行存款相若。

9. 積金局會繼續審批能為計劃成員帶來實質利益的新基金，例如收費較低的基金，以及並非純粹仿效現有基金的風險及投資模式或高度集中於股票投資的新基金。我們相信受託人會因應市場對新基金的需求作出適當回應。

## 改善披露資料的安排

10. 市場透明度在降低收費方面也擔當重要的角色。積金局過去多年一直對披露制度進行檢討並作出改善。在二零零七年推出的網上收費比較平台便是其中一項主要措施。積金局現正考慮採取措施，透過收費比較平台或積金局網頁，協助計劃成員更容易尋找其他重要資料，例如投資回報率。

## **強積金制度的其他檢討事項**

### 取回強積金累算權益的檢討

11. 為回應對取回強積金累算權益的條件及模式作出檢討的建議，積金局在二零一一年十二月十六日就容許計劃成員在現行安排一筆過提

取強積金權益外，可以分期方式提取其累算權益，並容許患上“末期疾病”的計劃成員，提早提取強積金權益展開公眾諮詢。有關諮詢期會於二零一二年三月三十一日完結。在考慮未來路向時，積金局和政府會顧及如何切合計劃成員的需要，以及強積金制度協助就業人士為退休生活儲蓄的政策目標。

### 強積金供款免稅額

12. 立法會於二零一一年十一月二十三日通過將最高有關入息水平由 20,000 元調高至 25,000 元，由二零一二年六月一日起生效。如有立法的檔期，政府會在未來數月提交修訂《稅務條例》的條例草案，將合資格僱員的強制性供款的最高扣稅額相應由每年 12,000 元調高至每年 15,000 元。

13. 至於強積金自願性供款方面，必須注意的是，自願性供款的性質與其他為退休保障所作的投資或儲蓄類似。只就強積金自願性供款提供扣稅額的做法未必合適，因為這對以其他途徑儲蓄的市民或其他金融產品服務提供者有欠公允。此外，這個做法對公帑所帶來的財政影響亦應加以考慮。

### 執法打擊拖欠供款

14. 政府和積金局均高度重視打擊拖欠供款的工作。積金局執法隊伍的人手由二零零六至零七年度的 160 人，增加至現時大約 220 人<sup>1</sup>，增幅約為 40%。被裁定干犯與拖欠供款有關罪行的僱主人數，由二零零六至零七年度的 55 人，增加至二零一零至一一年度的 203 人。在二零一零至一一年度，積金局派員到商業機構進行了 2 420 次巡查。積金局計劃在二零一一至一二財政年度進行大約 3 000 次巡查，對象為拖欠供款情況較多的行業和屢次拖欠供款的僱主。

15. 上文第 4 段提及於二零一一年十二月十四日提交立法會的條例草案，亦包括了加強阻嚇拖欠供款的立法建議，即對持續沒有作出強積金強制性供款的僱主施加每日罰款，以及增訂新罪行，訂明僱主如未有按照法庭循民事程序發出的判令，繳付拖欠的強積金強制性供款及供款附加費，即屬違法。建議的每日罰款旨在確保有關僱主會盡快採取補救措施，償還欠款。至於新增的刑事罪行，是參照《僱傭條例》的一項近期修訂而訂定，將有助追討拖欠的供款。

16. 積金局會繼續檢討執法策略，以有效打擊拖欠供款的情況。

---

<sup>1</sup> 數字截至 2011 年 11 月。

## **未來路向**

17. 上述措施顯示政府和積金局一直致力改善強積金制度。我們會因應已獲通過的議案，繼續監察和檢討強積金制度的運作，並會探討其他措施，以進一步提高強積金制度的效率及效益和加強執法工作。優化強積金制度，加上政府致力改善退休保障制度的第一條支柱，即無須供款的社會保障制度，將有助加強對長者的退休保障。

**財經事務及庫務局**

**二零一一年十二月三十日**

二零一一年十一月二日  
立法會會議  
譚耀宗議員就  
“全面改革強制性公積金計劃”  
動議的議案

經陳健波議員、涂謹申議員及梁家傑議員修正的議案

強制性公積金(“強積金”)計劃實施至今，已經涵蓋近百分之八十五的勞動人口，但鑒於強積金制度仍在起步階段，需要不斷完善，而社會各界對該計劃提出過不少改善建議，本會認為當局必須就強積金計劃進行全面檢討，並研究以下措施的可行性及對各方面的影響：

- (一) 推動強制性公積金計劃管理局以促進市場競爭的方式，增加僱員的選擇權，例如盡快落實強積金全自由行；
- (二) 簡化強積金計劃的管理及行政程序，以及減低強積金的運作成本；
- (三) 採取有效措施，促使強積金計劃受託人降低收費，例如立法規定不同種類的投資基金收費上限和收費類別，以及規定強積金計劃受託人收取定額行政費，取代以強積金戶口資產總值抽取固定百分比作為行政費的做法；
- (四) 規定強積金計劃受託人須向供款人提供不收管理費的銀行儲蓄形式產品；
- (五) 增設由政府營運、低管理費、與外匯基金回報掛鉤及與通脹掛鉤的兩種基金產品；
- (六) 立法規定強積金計劃受託人必須在年度報告中列明該年度實收費用的金額；
- (七) 瞭解強積金計劃受託人的營運成本數據，並參考勞工保險的規管模式，制訂對受託人的監管措施；
- (八) 容許強積金計劃供款人，如有一些特殊理由(例如危疾)，可申請暫停供款，或取回部分強積金累算權益，以應付燃眉之急；
- (九) 容許退休人士在 65 歲後，分期領取強積金累算權益；
- (十) 設立最高 12,000 元強積金自願性供款扣稅額；

- (十一) 推動勞工顧問委員會就強積金僱主供款部分與遣散費及長期服務金對沖的機制進行討論；
  - (十二) 加強對強積金計劃中介人的規管；及
  - (十三) 加強執法及提高罰則，打擊拖欠供款情況；及
  - (十四) 確保強積金服務市場有足夠競爭和發揮市場自然調節機制的功能，讓市場競爭促使強積金計劃受託人不斷提升服務質素；及
  - (十五) 進行全面的社會諮詢，以瞭解強積金計劃的不足之處及如何有效達致所有長者退休皆有保障，為香港人口老齡化做準備，
- 以達致降低收費、增加僱員的投資選擇及完善監管制度等目標。