

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)2009/06-07號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/PL/FA/1

### 財經事務委員會 特別會議紀要

日期：2007年4月12日(星期四)  
時間：上午8時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：陳鑑林議員, SBS, JP (主席)  
田北俊議員, GBS, JP  
何俊仁議員  
涂謹申議員  
單仲偕議員, JP  
劉慧卿議員, JP  
石禮謙議員, JP  
林健鋒議員, SBS, JP  
梁君彥議員, SBS, JP  
黃定光議員, BBS  
湯家驊議員, SC  
譚香文議員

出席議員：李卓人議員  
陳婉嫻議員, JP  
劉江華議員, JP  
王國興議員, MH

缺席委員：陳智思議員, GBS, JP (副主席)  
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP  
李國寶議員, GBS, JP  
詹培忠議員

**出席公職人員：** 議程項目I

政府統計處處長  
馮興宏先生

政府統計處副處長  
梁錦滔先生

政府統計處助理處長  
陳家蓮女士

議程項目II

財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)  
林啟忠先生

財經事務及庫務局助理秘書長(財經事務)  
趙必明先生

**應邀出席人士：** 議程項目II

強制性公積金計劃管理局

執行董事(規管及政策)  
馬誠信先生

經理(政策及發展)  
張淑嫻女士

**列席秘書** : 總議會秘書(1)5  
楊少紅小姐

**列席職員** : 助理法律顧問6  
顧建華先生

高級議會秘書(1)3  
林映儀女士

高級議會秘書(1)8  
馬海櫻女士

議會事務助理(1)8  
陳瑞玲女士

## I. 《2006年中期人口統計簡要報告》簡介

(立法會CB(1)1284/06-07(01)號文件——政府當局提供的文件

立法會CB(1)1286/06-07號文件——秘書處擬備的列表，當中按相關政策範疇就2006年中期人口統計簡要結果臚列有關的內文及圖表

——政府統計處提供的《香港2006年中期人口統計簡要報告》

立法會CB(1)1350/06-07(01)號文件——有關"《2006年中期人口簡要報告》簡介"的電腦投影片簡介資料(於會議席上提交，電子複本其後於2007年4月13日送交委員)

立法會CB(1)1350/06-07(02)號文件——有關"《2006年中期人口簡要報告》簡介"——收入分布與堅尼系數及香港的M-型現象的電腦投影片簡介資料(於會議席上提交，電子複本其後於2007年4月13日送交委員)

應主席之請，政府統計處處長(下稱"統計處處長")利用電腦投影片簡介在2006年7月15日至8月1日期間向23萬個被抽選屋宇單位的住戶進行的2006年中期人口統計的簡要結果。《香港2006年中期人口統計簡要報告》(下稱"《2006年簡要報告》")已於2007年2月22日出版，而7份載有各個課題的詳細結果及分析的主題性報告，則會在2007年及2008年分階段發表。該7份主題性報告的其中一

份將以住戶收入分布為研究重點。《2006年簡要報告》的主要研究結果綜述於下：

(a) 人口數目

- (i) 在2006年7月中，居港人口有686萬人。在2001年至2006年間，人口增長持續放緩，每年的平均增長率為0.4%，而在1996年至2001年間則為0.9%。

(b) 人口特徵

- (i) 在過去10年，人口老化的趨勢持續，年齡中位數由1996年的34歲升至2006年的39歲。年齡中位數上升是由於出生率和死亡率處於低水平所致。
- (ii) 人口的性別比率(即每1 000名女性的男性人數)跌破一千水平，下降至每911名男性相對1 000名女性，而1996年的數字則為每1 000名男性相對1 000名女性。

(c) 教育特徵

- (i) 曾接受中學或以上教育的15歲及以上人口比例，由1996年的68%增加至2006年的75%。而曾修讀學位課程或以上的人口比例，更由1996年的10%增至15%。
- (ii) 在過去10年，曾接受中學或以上教育的15至44歲的女性比例由83.6%增至92.8%。

(d) 經濟特徵

- (i) 雖然整體勞動人口參與率由1996年的63%下降至2006年的60%，但勞動人口數目由1996年的320萬人增至2006年的360萬人，錄得12%的增長。
- (ii) 任職專業人員、輔助專業人員、經理及行政人員的工作人口比例由1996年的29%增至2006年的33%。相反，同期任職工藝及有關人員的工作人口比例則由12%下降至8%。
- (iii) 在2006年，最大和第二大經濟行業為"批發、零售、進出口貿易及飲食業"及"社區、

社會及個人服務業"，受僱於該兩個經濟行業的工作人口各為27%。

(iv) 在2006年，工作人口的每月主要職業收入中位數為10,000元，較1996年增加了5%。

(e) 住戶特徵

(i) 家庭住戶數目由1996年的186萬個增至2006年的223萬個，增幅為20%。同期的住戶平均人數由3.3人減至3.0人。在2006年，大部分(63.8%)住戶只有3名或以下成員。

(ii) 家庭住戶每月收入中位數為17,250元，較10年前輕微減少1%。

(iii) 每月住戶收入低於8,000元的家庭住戶所佔的百分比由1996年的16.4%上升至2006年的21.2%。另一方面，過去10年，每月住戶收入高於40,000元的家庭住戶所佔的百分比則由15%上升至17%。

(iv) 按綜合消費物價指數計算，1996年至2006年間的物價下跌了2%。

(f) 房屋特徵

(i) 在2006年，約340萬人居於私人永久性房屋，居於公營租住房屋的有210萬人，而居於房屋委員會及房屋協會資助出售單位的則有120萬人。

(ii) 在2006年，租住整個私人住宅單位的家庭住戶的月租中位數為5,500元，而居於公營租住房屋的家庭住戶的月租中位數則為1,390元。

(iii) 在2006年，在117萬個擁有自置居所的住戶中，52%無需支付按揭供款及借貸還款。

(g) 地區特徵

(i) 在過去10年，人口內部遷移程度頗大。在1996年，香港島、九龍及新界的居住人口比例分別為21%、32%及47%，而2006年的有關比例則為18%、29%及52%。

- (ii) 隨着新市鎮的發展，新界很多地區如離島、西貢及元朗，均錄得顯著的人口增幅，而灣仔、南區及九龍城等地區的人口則有所減少。

## 討論

### 堅尼系數的編製

2. 王國興議員憶述，根據政府經濟顧問較早前發表的意見，香港的堅尼系數不適宜與其他經濟體系的堅尼系數直接作比較，堅尼系數本身亦未必足以反映住戶收入的分布情況。王議員要求政府當局作出澄清，並詢問當局會否適當地修訂堅尼系數的編製方法，以便與海外經濟體系的堅尼系數作有意義的比較。
3. 統計處處長回答時表示，堅尼系數被廣泛用作量度住戶收入分布及收入差距的指標。統計處處長利用有關收入分布及堅尼系數的電腦投影片，向委員簡介羅倫茲曲線及用以量度收入差距的堅尼系數的定義及計算方法。他解釋，羅倫茲曲線是由最低收入的住戶開始，以住戶收入的累積百分比相對住戶數目的累積百分比繪製所得。得出的對角線是絕對平等線，代表社會上的收入分布絕對平均，每個住戶的收入均在同一水平。由橫軸和縱軸組成的折線是絕對不平等線，代表社會上的收入分布絕對不平均，所有收入只歸於一個住戶。羅倫茲曲線在平等線下凹入的弧度反映收入差距的程度。羅倫茲曲線越接近平等線，收入差距程度便越低。堅尼系數是一個數值介乎0(所有住戶的收入均在同一水平)與1(單一住戶賺取所有收入)之間的比率。統計處處長指出，堅尼系數只是量度收入差距的其中一個指標。一般而言，堅尼系數數值越大即表示收入差距越大，這說法雖然正確，但貧窮程度與堅尼系數數值之間並無直接關係。
4. 關於香港堅尼系數的編製方法，統計處處長解釋，在過去各輪人口普查／中期人口統計中公布的堅尼系數，只是根據有關人口普查／中期人口統計所得的住戶收入數據編製而成，而沒有計及大部分由各種稅項和社會福利所產生的收入再分配效果。這方法有別於已發展國家所採用的方法，這些國家在編製堅尼系數時，會把該等收入再分配效果計算在內。
5. 統計處處長詳細闡述，美國、澳洲及加拿大編製多於一個堅尼系數，以計及各種稅項和其他社會福利的再分配效果。已因應各種稅項和社會福利的影響作調整的堅尼系數，能讓公眾按"可動用收入"理解和詮釋收入分

布的情況，這方法是國際上常用的方法。舉例來說，美國收入分布的分析顯示，按可動用收入編製的堅尼系數(2003年為0.405；2004年為0.400；2005年為0.418)，顯著低於根據市場收入編製的堅尼系數(2003年為0.492；2004年為0.496；2005年為0.493)。一般而言，單單根據住戶收入編製的堅尼系數，很可能會高於已計及各種稅項和其他社會福利的影響的堅尼系數。

6. 何俊仁議員察悉，香港堅尼系數的現行制訂方法有其弊處，他詢問統計處將採用的修訂方法會否與國際上的最佳做法一致。就此，統計處處長特別指出，本港近年的社會及經濟結構發生重大變化，使住戶收入分布的研究和收入差距的分析更趨複雜。他以3個假設情況為例作出說明：成員人數相同(各有一對夫婦及3名子女)、住戶總收入亦相同的兩個住戶，由於子女相繼結婚，在10年後變成5個獨立的住戶(兩個住戶各有一對退休夫婦，另外3個家庭的夫婦的教育程度和收入各不相同)。這些家庭的堅尼系數隨時間轉變，顯示收入差距有所增加，儘管在現實中有關住戶根本未必可能察覺到其收入情況有任何實質變化。統計處處長指出，人口、社會及經濟等眾多因素，例如家庭成員人數及結構的轉變、人口老化、經濟結構的轉型，以及政府的稅務政策及社會福利(例如政府在房屋、醫療及教育服務方面提供的補助)所產生的收入再分配效果，會對住戶收入分布造成綜合影響。因此，堅尼系數作為單一指標，未必可以完全反映收入分布及收入差距的變化。

7. 統計處處長回應委員就當局為何沒有在《2006年簡要報告》中公布堅尼系數的質詢時，重申他較早時的意見，表示簡單地發布從中期人口統計所得的住戶收入數據編製的堅尼系數，而不計及相關的社會經濟因素及政府政策和社會福利的再分配效果，不但不能令公眾得知收入分布變化的因由，更可能會令公眾對實際情況產生誤解。儘管如此，政府當局知悉公眾對香港的收入差距情況的關注，並已竭力改良編製和分析收入分布數據的方法。統計處會進行一項詳盡和全面的分析，並會利用從2006年中期人口統計收集所得的資料，編製一份"住戶收入分布的主題性報告"(下稱"主題性報告")。該主題性報告會分析社會經濟的轉變(包括住戶人數及結構的變化、經濟結構的轉型及政府政策的影響)對收入分布的影響，預計上述報告可於2007年年中發表。

8. 何俊仁議員察悉，社會經濟的轉變可影響收入差距，但他認為要解決收入差距日益擴大的問題，最佳方法是首先對實際情況有準確的評估和瞭解。統計處處長表示，該份詳盡的主題性報告會載有相關的統計數字和

指標，包括未經調整的堅尼系數和已就各種稅項和社會福利對收入分布的影響作調整的堅尼系數，這些資料將有助公眾更深入瞭解有關情況。該處會編製這些統計數字和指標的時間數列，包括1996年及2001年經調整的堅尼系數，讓公眾更充分知悉未經調整及經調整的堅尼系數的分別。

9. 劉慧卿議員察悉統計處處長就堅尼系數提供的簡介資料，她認為政府當局理應向委員提供所有相關資料，以便進行有意義和有根據的討論，而不應不交出有關資料，到委員提出要求時才予以公布。劉議員與部分委員同樣對缺乏堅尼系數的資料表示關注，並質疑既然海外國家在多年前已採取經修訂的做法，政府當局為何未有在更早時候修訂其對堅尼系數的編製方法。她認為政府欠公眾一個滿意的交代，若不作出交代，公眾可能會以為政府企圖隱瞞或操控有關數據。

10. 統計處處長回應時表示，英國、美國、澳洲及加拿大等國近年已開始編製經調整的堅尼系數，而大部分其他國家則因為受到資料局限，所以仍然編製未經調整的堅尼系數。他補充，用以量度經調整的收入分布的修訂方法是近期才發展出來的做法，美國亦是在2003年才開始以可動用收入的概念編製經調整的堅尼系數。他告知委員，該處在去年曾嘗試利用從綜合住戶統計調查收集所得的資料，評估稅務政策和社會福利對各個類別的住戶收入的影響，所得的初步研究結果已呈報扶貧委員會。由於該項調查屬較小規模的隨機抽樣調查，該次進行的分析並不十分全面和精確，因此政府當局才主動決定利用2006年中期人口統計的數據進行更詳細的分析。鑒於有關事宜的複雜性，加上分析數據需時，該處將於2007年年中發表主題性報告時一併公布堅尼系數及其他詳細分析。統計處處長強調，政府當局向立法會提交資料時，會考慮委員的關注及要求，當中不存在不向議員或公眾交出資料的問題。

#### *可能影響住戶收入分布研究的因素*

11. 林健鋒議員察悉，過去10年，人口有老化趨勢，年齡中位數由1996年的34歲升至2001年的36歲，並進一步上升至2006年的39歲，而退休長者住戶的數目亦顯著上升。他指出，單單基於長者住戶的"固定主要職業收入"而把他們歸類為低收入住戶可能有誤導成分，因為有些退休人士雖然沒有工作，但他們可能享有退休金或獲得其他非同住親屬的經濟援助。部分退休人士亦可能擁有物業等資產，又或有租金及投資方面的其他收入來源。因此，林議員促請政府當局考慮如何能適當衡量這些因



素，從而更充分反映香港的實際住戶收入情況。就此，何俊仁議員認為，除了固定的主要職業收入外，從利息、投資及租金所得的收入應全部計算入"收入"內。

12. 統計處處長解釋，就人口普查及中期人口統計的目的而言，"收入"的範圍只包括固定性質的收入，例如主要職業收入、退休金款項、租金收入及利息收入。特別收入如其他家庭成員偶爾提供的經濟援助和個人"財富"(例如儲蓄及其他有值資產)，皆不會視作"收入"。他表示，整理有關"收入"及"財富"的統計數據往往十分困難，因為有關數據的可靠性將視乎受訪者有否提供完整及準確的資料而定。統計處處長表示，統計處作出分析時，亦會參考受訪者的其他相關資料，例如有否尚餘按揭供款或借貸還款。

13. 關於受訪者在訪問過程中提供的資料的可靠性，何俊仁議員認為，倘若訪問者已向受訪者清楚解釋該項統計調查的問題及何謂"收入"，在獲取相關資料時不應有太大困難。此外，在人口普查或中期人口統計中，相關法例規定，受訪者在接受訪問期間必須回答有關問題，以及盡其所知提供完整及準確的資料。何議員詢問，其他國家有否在編製堅尼系數或統計數據時把個人"財富"的元素計算在內。

14. 統計處處長回應時表示，按照一般做法，堅尼系數會根據固定收入編製，其他形式的"財富"不會計算在內。他補充，他並不知悉有任何海外國家採用國內人口的"財富"數據來編製堅尼系數。統計處處長表示，搜集財富數據的主要困難在於大多數人都沒有就個人財富備存良好的帳目，而且他們未必願意披露個人"財富"的詳盡資料。

15. 就此，林健鋒議員及主席關注到，由於缺乏受訪者呈報的個人財富資料及其所得的各種形式特別收入的資料，堅尼系數的準確程度可能會有偏差。林議員促請政府當局作出所需調整，改良收入分布的數據整理及分析方法，以便準確反映真實情況。他並認為政府當局應採取步驟，使社會更加認識該項研究的限制，讓公眾可在充分掌握資料的情況下詮釋有關研究結果。主席對他的意見亦有同感，並贊成政府當局應參考國際做法，以及採取措施確保堅尼系數的編製可準確及真實地反映社會上的收入差距情況。統計處處長察悉他們的關注，並表示會提供更多有關堅尼系數的編製情況的資料及背景，讓公眾知悉有關方法的用處及可能存在的限制。

### 住戶收入分布的主題性報告

16. 王國興議員察悉，該主題性報告將於2007年年中發表，他呼籲統計處就住戶收入分布作出公平客觀的研究，以及解釋經修訂的堅尼系數編製方法。何俊仁議員持類似意見，並認為有關報告應載列1996年至2006年期間經調整及未經調整的堅尼系數，並在適當情況下與其他國家的堅尼系數作出比較。

17. 統計處處長表示，該主題性報告會解釋經修訂的編製方法，並會加入收入分布的相關統計數字和指標(包括1996年、2001年及2006年的未經調整的堅尼系數、已就各種稅項和社會福利的影響作適當調整的堅尼系數)；同時會載入香港的指標與其他國家的指標的比較。他向委員保證，統計處會盡其所能，編製客觀而全面的統計數字。

18. 劉慧卿議員建議政府當局在擬備該主題性報告時聽取學者的意見。王國興議員亦提出類似意見。統計處處長回答時確認，政府當局已與學者進行討論，並會在適當情況下就有關事宜徵詢他們的意見。劉慧卿議員建議當局應如期提供該主題性報告，供委員在本立法會會期結束前於2007年6月／7月再作討論。委員對此表示贊同。統計處處長察悉委員的意見。

### 收入差距擴大及M-型現象

19. 王國興議員提到政府當局文件第16段(立法會CB(1)1284/06-07(01)號文件)，他察悉並關注到，每月住戶收入低於8,000元的家庭住戶所佔的百分比由1996年的16.4%升至2006年的21.2%，而每月住戶收入超過40,000元的家庭住戶所佔的百分比則由15%升至17%。他要求政府當局解釋有關統計數字所反映的收入差距日益擴大的原因。譚香文議員提出相同的關注，她從電腦投影片簡介中有關"按家庭住戶每月收入劃分的家庭住戶數目"的表34得悉，在過去10年，每月住戶收入低於8,000元的家庭住戶所佔的百分比顯著增加，每月住戶收入高於40,000元的家庭住戶所佔的百分比大幅上升，每月收入高於60,000元的住戶所佔的百分比亦明顯增加。

20. 就此方面，統計處處長綜述導致住戶收入分布情況出現變化的主要因素。他表示，住戶人數減少及人口老化是導致低收入住戶增加的其中一些主要原因。人數較少的住戶，例如一人住戶、單親住戶及長者住戶(一般由60歲或以上的退休人士組成)數目顯著增加，反映出家庭結構持續朝向較小的核心家庭轉移，導致住戶平均人數

逐步下降。由於住戶人數及住戶的工作成員人數會影響住戶收入，住戶平均人數下降一般會導致住戶收入減少。統計處處長又特別指出，人口老化是另一個因素。從生命周期的角度來看，較低技術及較低教育水平的中年工人的收入會持續下降，但具有大專教育程度的中年工人的收入，則會隨着經驗的累積而持續上升。他進一步指出，由於香港經濟轉型，過渡至知識型和服務型經濟，導致市場對具備熟練技能和受過良好教育的工作人口的需求更為殷切。這點可解釋為何薪金較高的經理級職位及專業和技術人員職位有所增加，結果擴大了高薪與低薪職位的收入差距。

21. 譚香文議員察悉人口老化對住戶收入分布的影響，並詢問在每月住戶收入低於8,000元的家庭住戶中，退休人士所佔的比例及百分比增幅為何。統計處處長表示，目前並無這方面的詳細統計數字。不過，2007年年中發表的主題性報告將會加入詳細說明及深入分析。

22. 何俊仁議員提到電腦投影片簡介中有關"按家庭住戶每月收入劃分的家庭住戶數目"的表34，他深切關注到，從香港出現的M-型現象所見，位於收入分布曲線上方的住戶(每月住戶收入超過40,000元)和下方的住戶(每月住戶收入少於8,000元)的比例在過去10年均有所增加，但中等收入住戶的比例卻有所下降。他詢問政府當局對M-型現象的出現及影響有何意見。

23. 統計處處長回應時利用電腦投影片向委員講解香港的M-型現象，投影片載列以當時市價計算及以固定市價計算的按每月主要職業收入劃分的工作人口(不包括外籍家庭傭工)百分比分布，以及按家庭住戶每月收入劃分的家庭住戶百分比分布。他指出，與1996年比較，2006年的較低收入住戶百分比雖有上升，但較低收入的工作人口百分比在比較期間實際上卻有所下降。

24. 單仲偕議員察悉，每月住戶收入超過40,000元的住戶比例由1996年的15%增至2006年的17%，而每月住戶收入低於10,000元的住戶比例則由1996年的23.9%增至2006年的27.9%。他指出，就"高收入"及"低收入"住戶訂定不同門檻會影響對現存的M-型現象的分析。因此，他要求政府當局提供資料文件，更詳細地解釋M-型現象及堅尼系數的編製情況，並詳述1996年至2006年間的住戶收入分布及堅尼系數的變化、載列有關香港的收入差距情況的全面分析，以及分析對"高收入"及"低收入"住戶採用不同門檻對偵察M-型現象有何影響。

25. 劉慧卿議員提到《2006年中期人口統計簡要報告》表25，她質疑為何政府當局沒有提供每月收入高於60,000元的住戶的進一步分項數字，並要求政府當局提供該等分項數字。她又關注到，政府是否試圖透過修訂堅尼系數的編製方法，使呈現出來的收入差距情況不會嚴重至需要政府採取行動，藉此迴避收入差距的問題。

26. 湯家驊議員對劉慧卿議員的關注亦有同感，他對政府當局試圖對M-型現象及收入差距日益擴大的問題置之不理表示遺憾。他表示，人口老化和住戶人數減少的問題並非香港獨有。但其他地方在過程中沒有出現收入差距擴大的情況。他認為，社會正面對如此明顯的收入差距問題，此時辯論堅尼系數的編製方法未必有太大意義。湯議員表示，過去10年，貧困人士無論在收入、購買力及居住環境方面，皆面對更大困境。他要求政府當局提供列表，載明1996年至2006年間每月住戶收入低於8,000元和每月住戶收入高於40,000元的家庭住戶比例變化，與通縮／通脹率及本地生產總值變化的對比情況。

27. 統計處處長答應提供委員所要求的資料。他指出，堅尼系數是客觀和科學化的指標，是眾多量度住戶收入分布的指標之一。他告知委員，該處會在2007年年中出版的主題性報告中加入就住戶收入分布作出的有系統和有條理的分析，包括按住戶類別劃分的分析，而有關住戶在組合、人數、住戶成員的年齡等方面可能並不相同。

(會後補註：政府當局就上文第24至26段所載要求作出的書面回覆，已於2007年5月29日隨立法會CB(1)1963/06-07(01)號文件送交委員。)

#### *內地孕婦在港分娩*

28. 譚香文議員提到內地孕婦在港分娩的個案有上升趨勢，並詢問政府當局在作出人口推算及評估人口老化的影響時有否考慮這項因素。

29. 統計處處長回答時表示，在2006年在港出生的65 000多名嬰兒中，約有26 000名是內地婦女在港所生的嬰兒。在這26 000名新生嬰兒中，約有9 000名嬰兒的父親為香港居民，其餘16 000名嬰兒的父母均非香港居民。這些不屬香港居民的父母通常會在分娩後帶同其新生嬰兒返回內地。為此，統計處最近曾就這些內地父母的意向進行調查，包括調查他們在港出生的子女是否可能及何時會來港居住。收集所得的數據會因應其後的發展作出適當調整，該處為各項規劃作出人口推算時會考慮有

關數據。關於從內地來港定居未足7年的新來港人士，統計處處長告知委員，民政事務總署一直有編製季度報告，當中載有有關這些新來港人士的年齡分布、教育背景及職業等數據。市民可於民政事務總署的網頁閱覽該報告。他表示，政府當局一直有留意內地新來港人士對各項社會及經濟政策可能造成的影響，而即將出版的"內地來港定居未足7年人士的主題性報告"將會就這方面提供有用的參考資料。

### 未來路向

30. 主席總結時要求政府當局備悉委員的意見及要求，以作進一步考慮，並如期提供該份詳盡的"住戶收入分布的主題性報告"，供委員在2007年6月／7月考慮。鑒於中期人口統計報告所涵蓋的課題涉及不同的政策範疇，而稍後出版的7份主題性報告亦會涵蓋廣泛的課題，主席建議個別事務委員會／委員會其後可在各自的職權範圍內跟進相關事宜。委員對此表示贊同。

(會後補註：鑒於堅尼系數及有關事宜與研究減貧的工作息息相關，在2007年4月12日的特別會議後，事務委員會主席及研究有關減貧事宜小組委員會(下稱"小組委員會")主席議定，小組委員會會在研究減貧的工作範疇內一併跟進"住戶收入分布的主題性報告"的研究結果。該主題性報告已於2007年6月18日送交所有立法會議員。小組委員會將於2007年7月10日會議上討論該主題性報告的研究結果。)

## II. 《強制性公積金計劃條例》的擬議修訂

(立法會CB(1)1266/06-07(01)號文件——政府當局提供的文件

立法會CB(1)1350/06-07(03)號文件——政府當局提供的電腦投影片簡介資料(於會議席上提交，電子複本於2007年4月12日發給委員)

### 政府當局作出介紹

31. 應主席之請，財經事務及庫務局副秘書長(財經事務)(下稱"副秘書長(財經事務)")簡介當局建議對《強制性公積金計劃條例》(下稱"《強積金條例》")(第485章)作出

修訂的背景及目的。副秘書長(財經事務)表示，強積金制度在2000年12月實施後，強積金計劃運作檢討委員會(下稱"檢討委員會")在2001年8月成立，負責全面檢討強積金制度及有關法例的運作及行政事宜。強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")根據檢討委員會的意見，就強積金法例的修訂向政府當局提出建議。舉例來說，《強制性公積金計劃(一般)規例》(下稱"一般規例")(第485A章)在2006年作出修訂，藉以改善強積金基金的投資規例。

32. 關於現時的立法建議，副秘書長(財經事務)表示，該建議涵蓋檢討委員會在3個主要範疇通過的各個修訂項目，包括強積金對房屋津貼及其他房屋利益的處理、在沒有登記參加強積金計劃的情況下沒有支付強制性供款，以及改善追討欠款機制。除上述3個主要範疇外，現時的建議亦包括其他法例修訂，目的是改善強積金制度的執法和強積金計劃的行政。

#### 強制性公積金計劃管理局作出簡介

33. 應主席之請，積金局執行董事(規管及政策)馬誠信先生(下稱"積金局執行董事(規管及政策)")利用電腦投影片向委員簡介擬議修訂的詳情，並重點講解下述主要建議：

- (a) 根據現行的《強積金條例》，就強制性強積金供款(下稱"強制性供款")而言，房屋津貼及其他房屋利益並不包括在"有關入息"的定義範圍內，其主要理據是房屋津貼的數額可以頗大，因此需要將其豁除於定義範圍之外，以減低領取房屋津貼的僱員在供款方面可能沉重的負擔。不過，因應近年出現濫用的情況，積金局已重新檢視這項豁除安排的理據。積金局認為，如果這項豁除安排是為了減輕僱員的供款負擔，則其適用範圍應擴大至須承擔房屋開支及其他重大開支的僱員。因此，積金局認為並無有力的理念基礎支持房屋津貼不納入強制性供款的計算之內，並會建議取消這項豁除安排。該局亦關注到，豁除房屋津貼的現行做法會令強制性供款大幅減少。
- (b) 目前，如僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃，當局可以就此對該僱主提出刑事檢控，但卻不能就該僱主沒有支付強制性供款採取法律行動。因此，積金局建議修訂《強積金條例》，訂明就沒有登記參加強積金計劃的個案而言，積金局可同時就僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃及沒有支付強制性供款提起刑事法律程

序。為方便採取有效的執法行動，《強積金條例》會作出修訂，訂明僱主一旦被裁定沒有為僱員登記參加強積金計劃或沒有支付強制性供款，法庭將有酌情權強制要求該僱主作出糾正。

- (c) 根據現行的強積金法例，積金局只有在遵從所有追討欠款的程序後，才可向僱主徵收供款附加費及提起民事法律程序，以追討拖欠的供款及供款附加費。在一些情況中，積金局難以完全遵從追討欠款機制的各項程序。有見及此，積金局建議修訂《一般規例》，取消結算期以精簡有關程序，以及澄清有關法律不明確的部分，以便該局在即使不能遵從某些追討欠款的步驟的情況下，仍可追討拖欠的供款。
- (d) 其他擬議修訂包括：(i)加強強積金制度的執法；(ii)改善強積金計劃的行政及規管；及(iii)其他技術及雜項修訂等多項建議。

## 討論

### *強積金對房屋津貼及其他房屋利益的處理*

34. 李卓人議員表示，香港職工會聯盟一直敦促政府當局取消把房屋津貼及其他房屋利益豁除於《強積金條例》第2條中"有關入息"的現有定義範圍的安排。擬議修訂將有助防止僱主濫用有關條文，他對擬議修訂表示歡迎。

35. 王國興議員察悉把房屋津貼及其他房屋利益納入"有關入息"的定義範圍的建議，他關注到，有關法例修訂如獲通過，會否具有追溯效力，以及會否影響在修訂獲通過前訂立的僱傭合約。積金局執行董事(規管及政策)回答時解釋，擬議修訂旨在修改就強積金供款而言的"有關入息"的計算方法，而無意改變勞資雙方先前已存在的合約安排。他指出，擬議修訂如獲通過，將會把房屋津貼及房屋利益包括在"有關入息"之內。該項修訂對過去的強制性供款將不具追溯效力。

36. 林健鋒議員要求當局提供資料，說明領取房屋津貼及房屋利益的僱員人數，他並詢問當局是否因為房屋因素在僱員入息中佔相當大比例的情況有上升趨勢，才建議修訂"有關入息"的定義。就此方面，積金局執行董事(規管及政策)表示，積金局並無關於房屋津貼在僱員入息中所佔比重的資料。不過，從政府統計處調查所得的資料顯示，在月入2萬元(即強制性供款的最高有關入息水平)以下的僱員中，只有少數(約數千人)領取房屋津貼或利

益。儘管如此，積金局從月入2萬元以下的僱員接獲的投訴，卻遠多於此數。

37. 林健鋒議員質疑，既然沒有任何客觀數據顯示僱主透過把僱員的大部分入息列作房屋津貼來逃避強積金供款的情況有上升趨勢，當局有何理由及理據提出擬議修訂，把房屋津貼及房屋利益納入"有關入息"的定義內。林議員關注到，經修訂的"有關入息"定義對其他勞工相關法例(例如《僱傭條例》(第57章))的影響。他強烈認為，在缺少客觀數據支持這種轉變的情況下，擬議修訂是不可接受的。田北俊議員贊同林議員的意見。田議員表示，自由黨議員原則上支持《強積金條例》的其他擬議修訂，但對修改"有關入息"定義的建議則極有保留，因為此舉可能會對《僱傭條例》下的其他勞工利益如長期服務金及有薪產假的計算造成重大影響。因此，他促請政府當局審慎地重新研究該建議。

38. 副秘書長(財經事務)回應時表示，政府當局／積金局在提出現時的建議前已仔細研究有關事宜。他表示，最初不把房屋津貼包括在"有關入息"的定義範圍內，主要理據是房屋津貼的數額可以頗大，因此需要將其豁除，以減低領取房屋津貼的僱員的供款負擔。此外，由於低收入僱員通常不合資格領取房屋津貼及利益，因此最初制定有關法例時，有關方面預期這項安排不會影響這些僱員。然而，在強積金制度實施後，積金局有鑒於過去數年收到投訴指出現濫用的情況，曾重新考慮豁除有關津貼的理據是否合理，得出的意見是，在理念上沒有合理理由把房屋津貼與任何其他類別的津貼或薪酬項目作不同的處理。

39. 林健鋒議員不認同政府當局的解釋，他仍然認為當局應提供有力的理據，方便委員考慮擬議修訂。

40. 湯家驊議員查詢《強積金條例》下的房屋利益的定義，特別是實物利益，例如僱主提供的宿舍或住宿，會否被視作房屋利益。若然，湯議員關注到，擬議修訂可能會加重獲僱主提供住宿的低薪僱員的供款負擔。他關注擬議修訂能否達到防止濫用的原意。

41. 積金局執行董事(規管及政策)回應時表示，根據《強積金條例》，房屋津貼及房屋利益被豁除於現行的"有關入息"定義範圍以外。但《強積金條例》並沒有為房屋津貼及房屋利益一詞下定義。倘若修訂法例以取消現行的豁除安排，在決定房屋津貼及其他利益是否屬於有關入息時，便會採用現行的一般定義及原則。積金局已就何謂"有關入息"制訂指引，擬議修訂獲通過成為法例後，



這些指引將需予以更新。在決定某項津貼／利益是否屬於有關入息時，一般原則是考慮該項津貼／利益是以實物還是金錢形式提供。就計算強制性供款而言，以實物形式提供的房屋利益，即宿舍或住宿，將不會被視作"有關入息"。僱員所得的其他形式住屋資助，例如低息按揭，並不會計入"有關入息"。然而，根據擬議修訂，僱主向僱員提供的租金資助或租屋津貼，則屬於"有關入息"。

#### *積金局的執法行動及計劃成員的權益保障*

42. 李卓人議員欣悉，政府當局建議，積金局在處理沒有登記參加強積金計劃的個案時，可同時就僱主沒有為僱員登記參加強積金計劃及沒有支付強制性供款提起刑事法律程序。李議員認為，《強積金條例》的現行條文實際上根本是鼓勵僱主不為僱員登記參加強積金計劃，這樣他們便無需為沒有支付強制性供款而負上刑事法律責任。他強烈要求，建議中的刑事法律責任應具有追溯效力，以加強阻嚇力，並為僱員提供更佳保障。何俊仁議員贊同李議員的意見。

43. 積金局執行董事(規管及政策)察悉委員對於在僱主不為僱員登記參加強積金計劃及／或不支付強制性供款的情況下必需保障僱員權利所提出的關注。他表示，在修訂法例通過後，僱主如沒有為其僱員登記參加強積金計劃，可同時被控沒有為僱員登記參加強積金計劃和沒有支付強制性供款。然而，積金局執行董事(規管及政策)指出，使刑事法律責任具有追溯效力涉及複雜的法律問題，必須在諮詢律政司後再作研究。

44. 李卓人議員提出其看法指，為對拖欠或逃避支付強制性供款的僱主加強阻嚇，應針對違規情況施加兩級制的刑罰，即僱主如不單拖欠本身的強制性供款，而且拖欠從其僱員的入息扣除的供款，應被處以較重刑罰；而對拖欠本身的強制性供款的僱主，則應判處較輕刑罰。就此方面，積金局執行董事(規管及政策)指出，雖然現行法例已訂明最高刑罰，對個別案件施加的刑罰須由裁判官在考慮有關罪行的嚴重性和事實後作出決定，但當局可以考慮應否在法例中訂明不同等級的最高刑罰。

45. 王國興議員表示，香港工會聯合會的議員歡迎《強積金條例》的擬議修訂，藉以加強對計劃成員的保障。然而，王議員關注到，有關立法建議能否有效防範僱主逃避支付強制性供款，尤其是當僱主在清盤前安排把公司資產轉移。

46. 積金局執行董事(規管及政策)回應時確認，積金局一直致力有效地追討供款欠款。他補充，現時的建議可精簡追討欠款的程序，以便適時／及早展開法庭程序，並在某程度上回應僱員對僱主在追討過程中轉移資產的關注。他強調，積金局已知悉有關事宜，並會密切留意其發展。

47. 王國興議員關注現時向積金局舉報僱主違規的僱員所受到的保障。積金局執行董事(規管及政策)回應時表示，積金局知悉他的關注，而為回應他的關注而制訂的建議亦已進展至頗後期的階段。積金局執行董事(規管及政策)補充，積金局現正尋找適當的立法機制，以保障僱員這方面的利益。

48. 陳婉嫻議員認為，擬議修訂(例如把房屋津貼及房屋利益納入"有關入息"的定義範圍的建議)可在某程度上改善強積金制度的運作。陳議員提到有關積金局2006年的執法工作的統計資料(例如投訴數字、巡查、已發出的徵收附加費通知，以及對違規僱主提出的檢控的數字)，她深切關注積金局的執法工作成效甚低。她認為，在不增加人力資源的情況下，積金局將難以加強其執法工作。陳議員又認為，《強積金條例》對不為僱員登記參加強積金計劃及不支付強制性供款所訂的刑罰，較《僱傭條例》就拖欠工資所訂的罪行條文相對寬鬆。因此，她促請政府當局考慮為強積金相關罪行訂定更高刑罰，藉此對僱主加強阻嚇。

49. 何俊仁議員對計劃成員在僱主破產或清盤時的權益保障問題表示關注。就此，何議員查詢破產欠薪保障基金(下稱"破欠基金")的保障範圍，以及破欠基金發放的款項可否涵蓋僱主拖欠的強積金供款。副秘書長(財經事務)承諾在會後提供所需資料。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2007年5月7日隨立法會CB(1)1541/06-07(01)號文件送交委員。)

50. 關於何俊仁議員就積金局針對自稱自僱人士的僱員採取的執法行動所提出的進一步查詢，積金局執行董事(規管及政策)回應時表示，積金局在確定某人屬僱員抑或自僱人士時，需要研究有關個案的事實，以及僱傭關係是否存在。

#### *無人申索的權益*

51. 譚香文議員察悉，根據與"無人申索權益"有關的現行條文，強積金計劃受託人須每年提醒已屆65歲退休年

齡並選擇把權益保留在計劃內的計劃成員表明是否希望在下一財政年度把權益保留在計劃內。關於政府當局建議精簡現行程序，取消受託人須每年提醒計劃成員的規定，而是繼續由受託人為成員保留權益，直至後者申請提取權益為止，譚議員關注到，已退休的計劃成員或需依賴一些定期的通知，以提醒他們保留在其計劃內的"無人申索權益"。因此，她建議可要求受託人在相隔較長的期間(例如每隔3至5年)提醒計劃成員，從而精簡有關程序。

52. 積金局執行董事(規管及政策)回答時表示，積金局已研究受託人向已退休的計劃成員送達提示通知的其他可行途徑，例如在提供周年權益報表時一併附上通知書。積金局會重新考慮有何方法可精簡有關程序，而同時又能提醒已退休的計劃成員保留在其計劃內的"無人申索權益"。

#### *積金局披露的資料及同意重組強積金計劃*

53. 何俊仁議員察悉，政府當局建議修訂《強積金條例》，容許積金局在其文件第31段所指明的若干情況下披露資料，他認為亦應容許積金局為公眾利益而披露資料，以減少公眾對某些個案的疑慮。積金局執行董事(規管及政策)表示，在草擬擬議修訂時會考慮何議員所提出的關注。積金局會與律政司討論如何把公眾利益的元素納入資料披露的準則內。

54. 何俊仁議員亦關注到當局為清楚無疑地訂明積金局給予的同意將凌駕有關須取得計劃成員的同意才可重組強積金計劃的規定而作出的擬議修訂。他認為，為審慎起見，應提供監察機制，以確保計劃成員的權利會在計劃重組時受到保障，例如由法院或財政司司長等高層次官員作出監察。

55. 積金局執行董事(規管及政策)回應時表示，在現行機制下，法院可擔當監察的角色，因為強積金計劃受託人除可根據《強積金條例》第34B條向積金局提出申請，要求同意重組計劃外，亦可向法院申請批准。法院在考慮重組計劃的申請時，必定會顧及計劃成員的利益。現行法例沒有清楚訂明積金局對重組計劃給予的同意所帶來的後果，擬議修訂的目的就是處理這問題。擬議修訂不會改變有關的審批及監察機制。至於何議員關注到需要有較高層次的機關對重組計劃的審批作出監察，積金局執行董事(規管及政策)表示，海外司法管轄區的普遍做法是由監管機構就計劃的重組給予批准，但考慮到何議員的關注，該局可進一步檢視現行機制。

*其他關注事項*

56. 譚香文議員關注到，由於《強積金條例》第2條中"有關僱員"的現行定義包括年滿18歲但未達到退休年齡的僱員，僱主可能會僱用未滿18歲的人士，企圖藉此逃避強制性供款。她詢問當局會否在現時的擬議修訂下修改"有關僱員"的定義。積金局執行董事(規管及政策)回應時指出，其中一項擬議修訂的目的，是闡明在情況改變時適用的登記參加計劃及供款的規定。他看不到擬議修訂會令僱主傾向僱用未滿18歲的人士，以逃避強積金責任。他澄清，有關修訂不會改變登記參加計劃及供款的規定所適用的年齡限制。

57. 陳婉嫻議員關注到，根據現行安排，僱主若已根據《僱傭條例》付給僱員遣散費或長期服務金，便可利用僱員因僱主的供款而獲得的既有利益，以抵銷上述款項的相等款額。她尤其關注到，長遠而言，這些抵銷安排會大大減少計劃成員在退休時可獲得的累算權益，因而違背強積金制度為工作人口提供退休保障的原意。陳議員籲請政府當局認真考慮對《強積金條例》作出適當修訂，以終止有關的抵銷安排。

58. 田北俊議員對抵銷安排則持不同意見，他記得此議題在強積金制度實施前已經過徹底討論。他認為，既然遣散費及長期服務金是基於僱員為同一僱主服務而向僱員提供的若干保障，抵銷安排亦屬合理，以免僱員就同一服務期獲得"雙重福利"。田議員表示，自由黨議員不會支持對抵銷安排作出檢討。他認為當局亦應鼓勵僱員作出其他安排，以應付退休生活所需，而非僅依賴強積金計劃的累算權益。

59. 主席總結時要求政府當局及積金局在適當情況下考慮委員就完善有關的立法建議所提的意見及關注，例如應就須支付予僱員的房屋利益提供更多資料，以支持把房屋津貼納入"有關入息"定義的建議。他表示，委員可於稍後在相關的法案委員會進一步討論立法建議背後的政策考慮及理據。

**III. 其他事項**

60. 議事完畢，會議於上午11時10分結束。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2007年7月4日