

二零零九年七月六日
討論文件

立法會

財經事務委員會

強制性公積金計劃補償基金的檢討

目的

本文件就強制性公積金計劃管理局(“積金局”)進行有關強制性公積金計劃補償基金(“強積金補償基金”)最合適水平的檢討，徵詢議員的意見。

檢討結果

背景

2. 強積金補償基金根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)(“該條例”)第 17(1)條成立，目的是補償計劃成員(及其他在計劃中擁有實益利益的人)，因核准受託人或與該等計劃的管理有關的其他人，所犯的失當或違法行為而導致在累算權益方面的損失。強積金補償基金的保障範圍包括強制性供款或自願性供款所得累算權益的相關損失，並未設有補償限額。

3. 《強制性公積金計劃(一般)規例》第 188 條訂明，強積金補償基金的每年徵費率，訂為計劃資產淨資產值的 0.03%。除了強積金受託人每年按計劃資產繳付的徵費外，政府在一九九九年向強積金補償基金一次過提供 6 億港元，作為種子基金。

4. 截至二零零九年四月三十日，強積金補償基金的資產淨值約為 12 億港元。迄今沒有計劃成員向強積金補償基金提出申索。

檢討本地及海外經驗

5. 積金局在檢討強積金補償基金的最合適水平時，曾參考為本地金融市場其他界別設立的賠償基金的經驗(即證券界的投資者賠償基金

和銀行界的存款保障計劃基金)，以及海外為其退休金制度而設立的賠償基金的經驗。

本地經驗

6. 證券界方面，投資者賠償基金在二零零三年根據《證券及期貨條例》(第 571 章)成立，以向因持牌中介人或認可財務機構，在牽涉由香港交易及結算有限公司經營的交易所買賣的產品違責，蒙受金錢損失的投資者作出賠償，在證券及期貨交易方面，每名投資者的賠償上限為 150,000 港元。當投資者賠償基金的資產淨值低於 10 億港元時，基金會實施徵費，而在基金資產淨值高於 14 億港元時，則會暫停徵費。證券交易的徵費率是交易雙方各須繳付 0.002%。至於期貨合約，徵費為合約每方 0.5 港元；如屬小型合約或股票期貨合約，則徵費為每方 0.1 港元。投資者賠償基金的最合適水平，是根據分析基金成立前的申索，所產生的資金需要而釐定。

7. 銀行界方面，存款保障計劃(“存保計劃”)在二零零六年九月推出，以保障存款人的利益及維持香港銀行體系的穩定。一如投資者賠償基金，存保計劃也設有賠償限額。就存放於存保計劃每間成員銀行的合資格存款而言，每名存款人的賠償上限為 10 萬港元。雖然政府在二零零八年十月推出臨時措施，為存放於香港認可機構的所有存款提供全面保障至二零一零年年底，作為預防全球金融波動的措施，但由存保計劃所承擔的保障部分維持不變。存款保障基金(“存保基金”)的目標基金水平為香港有關存款總額的 0.3%(根據存保計劃成員所提供的最新數字，計算出的基金額約為 15 億港元)。與以劃一徵費率徵費的投資者賠償基金不同，存保基金由存保計劃的不同成員，按照監管評級，作出不同供款。存保基金的目标水平及存保計劃成員因而應支付的徵費，是按存保計劃的預計成本釐定。預計成本以統計模式產生得出，方法是從存保計劃成員的有關存款額及信貸評級資料，模擬計算出可能的成本額。香港存款保障委員會最近曾就優化存保計劃架構提出的建議，包括存保計劃的保障額及補償計算基準等範疇，徵詢市民的意見。

海外經驗

8. 在海外，為保障公眾免被欺詐而設立賠償基金的退休金制度並不多。例如，美國、加拿大及新加坡等地均沒有為界定供款退休金計劃設立賠償基金。至於澳洲及英國，退休金制度雖然有就欺詐行為設賠償基金，但這些賠償基金採用事後籌集資金的模式，因此並無須事先

建立儲備，而只會在事後收取徵費，抵銷已支付的款項。因此，澳洲及英國的模式沒有需要處理儲備最合適水平的問題。

適用於強積金補償基金的問題

9. 投資者賠償基金及存保基金都採用事前籌集資金和事後籌集資金的混合模式來籌集資金，以應付賠償。根據這個混合模式，當局會在參考預設的基準後定出合理的基金儲備，以便在有需要時，基金可以即時發放賠償(即事前籌集資金的部分)。如基金須支付一筆龐大的款項，則在發放賠償後，基金可以收取徵費，將基金的儲備回復至基準水平(即事後籌集資金的部分)。混合模式與澳洲及英國採用事後籌集資金模式的退休金制度不同。事後籌集資金的模式不會預設基金，並只在發放賠償後才收取徵費，以收回基金所支付的款項。如缺乏合理理據估計在一段時間後所需的賠償金額，以及在需要時會有其他資金來源，則這種安排也許最為適合。

10. 投資者賠償基金及存保基金在採用混合模式籌集資金方面的經驗，可供這次檢討強積金補償基金儲備的最合適水平作為參考。不過，我們注意到設立投資者賠償基金及存保基金的目的，是賠償違責所引致的損失，而強積金補償基金的法定目的，是補償強積金服務提供者的失當或違法行為所引致的損失，兩者的目的並不相同。此外，投資者賠償基金及存保基金都採用申索經驗或違責可能性作為評估模式的根據，以釐定最合適的儲備水平及徵費率。相反，強積金制度只有一段短的歷史，迄今亦並無計劃成員向強積金補償基金提出申索。因應強積金制度及強積金補償基金的獨特性質，我們亦無法從海外找到適切的申索經驗，作為建立本地模式的借鏡。

可用參數及最新的市場發展

11. 由於沒有本港或海外過往申索經驗的有關數據，以建立與投資者賠償基金及存保基金類似的模式，積金局已參考一些客觀的準則，研究可否按有關準則，以釐定強積金補償基金最合適的儲備水平(即有關徵費可以停止)，以及觸發恢復收取徵費的水平，使基金可以回復付款前的基準結餘。顯示強積金補償基金在有關事件發生時的保障範圍的可用參數包括：

- (a) 計劃資產總值的百分比；
- (b) 強積金受託人所持資產的百分比；
- (c) 強積金計劃所持資產的百分比；以及
- (d) 強積金成分基金所持資產的百分比。

12. 截至二零零九年四月三十日，強積金制度下共有 17 個強積金受託人經營 38 個強積金計劃及 340 個成分基金。根據以上參數，現時為數約 12 億港元的強積金補償基金，可涵蓋的保障如下：

- (a) 強積金計劃資產總值的 0.5%；
- (b) 六個最大的強積金受託人各自持有資產的 2%至 9%，或五個最小的強積金受託人各自持有的全部資產；
- (c) 七個最大的強積金計劃各自持有資產的 4%至 9%，或 11 個最小的強積金計劃各自持有的全部資產；或
- (d) 十個最大的強積金成分基金各自持有資產的 15%至 29%，或其他 283 個強積金成分基金各自持有的資產的 100%。

13. 積金局在考慮上述參數時，已顧及到財經界的近期發展，特別是全球金融危機。自二零零七年年底的一段時間以來，金融市場曾蒙受龐大虧損及極度波動。海外有多間歷史悠久的金融機構承受違約風險，而很多市場人士也對金融體系能否繼續應付挑戰表示關注。在這個相對不穩定的經濟及財政環境中，計劃成員可能較擔憂其強積金服務提供者是否財政穩健及其強積金資產的保障是否穩妥。

建議

14. 雖然強積金制度在金融危機中仍然維持穩健運作，積金局亦已更嚴密監察和監督強積金受託人以加強審慎規管，但考慮到上文第 13 段所述的因素後，我們認為，審慎的做法是把徵費率維持在計劃資產淨資產值的 0.03%，並在 18 至 24 個月內再作檢討。

15. 鑑於現時的金融風暴所引致的不明朗情況，在這關鍵時期停止累積強積金補償基金，未必是審慎的做法。當經濟和市場情況穩定下來，和當其所引致的主要影響相繼浮現後，才考慮暫停徵費，也許是較為審慎的做法。此外，按每名成員計，現時徵費數額其實相當小。根據每名計劃成員在截至二零零九年四月三十日，過去六個月所持資產的平均數額 64,000 港元計算，徵費只是每年 19 港元。

16. 在未來 18 至 24 個月，積金局會繼續密切注視市場發展情況，並會在參考第 11 段所述的參數，及有關基準後為釐定強積金補償基金的最合適水平而制訂機制時，考慮這些市場情況。積金局也會在過程中徵詢有關人士的意見。

有關事項

基金的範圍

17. 因應立法會一名議員在二零零八年審議《2007年強積金計劃(修訂)(第2號)條例草案》時所提出的建議，積金局亦藉這次檢討的機會，研究強積金補償基金的範圍，應否擴大至包括無償債能力的僱主公司所拖欠的強制性供款。

18. 經檢討後，我們同意積金局的建議，不把強積金補償基金的範圍擴大。因為把基金的補償範圍擴大，基本上會改變基金的目的。為了應付範圍擴大後支付較多款項的需求，可能須要提高徵費率。建議擴大範圍的其他重要考慮因素載列如下：

- (a) 擴大範圍的建議，涉及應否以奉公守法的僱主及僱員，為退休保障的目的而作出的供款，用來清償違規及無力償債僱主所拖欠的供款這個具爭議性的問題。這會引起公平性的問題，必須由所涉及的利益相關者審慎考慮。
- (b) 由於不良僱主可能濫用強積金補償基金，及逃避他們作出強積金供款的責任，拖欠供款的個案可能會增加。
- (c) 僱員舉報僱主拖欠供款的動機可能會減少，因而減低積金局執法行動的成效。

19. 現行法例已賦予積金局有關權力，透過民事行動及刑事檢控，雙管齊下打擊拖欠供款。積金局會繼續採取嚴格執法行動，透過民事途徑，代表僱員向違規僱主收回拖欠的供款及供款附加費。同時，積金局會在適當情況下提出檢控。

強制性公積金計劃管理局
財經事務及庫務局
二零零九年六月