

二零一五年三月二日
討論文件

立法會財經事務委員會

檢討強制性公積金強制性供款 最低及最高有關入息水平調整機制

目的

強制性公積金計劃管理局（“積金局”）於二零一五年一月二十三日，就「引入最低及最高有關入息水平自動調整機制」的建議，展開公眾諮詢（諮詢文件在附件）。本文件旨在就有關建議諮詢委員。

背景

2. 強制性公積金制度（“強積金制度”）是於二零零零年十二月引進的強制性制度，旨在協助就業人口為退休作儲蓄。強積金制度是香港根據世界銀行所提倡的模式¹而成立的多支柱退休保障制度的第二根支柱。

3. 在強積金制度下，僱主、僱員和自僱人士均須向強積金計劃作出相關僱員或自僱人士有關入息的 5%的供款。入息低於最低有關入息水平的僱員和自僱人士並不需要強制性供款，但僱主仍須為有關僱員作出供款。另一方面，如果僱員或自僱人士的入息高於最高有關入息水平，則僱主、僱員及自僱人士均無須就超逾該水平的入息作出強制性供款。

4. 設立最低有關入息水平的目的，是減輕強制性供款為較低收入在職人士帶來的財政負擔。設立最高有關入息水平的目的，則是給予較高收入的在職人士彈性，讓他們在強制性

¹ 世界銀行提倡採用多支柱模式退休保障制度。該模式架構原本具有三根支柱，其後增加至五根支柱，包括(a)「零支柱」- 無須供款的基本退休金計劃或社會退休金計劃；(b)「第一支柱」- 強制性、由政府管理的退休金計劃；(c)「第二支柱」- 強制性職業或個人退休金計劃；(d)「第三支柱」- 自願性職業或個人退休金計劃；以及(e)「第四支柱」- 可取得的非正規支援（例如家庭支援）及正規社會保障計劃（如醫療護理）。

供款以外，可選擇其他途徑來滿足他們的退休儲蓄需要。

5. 最低及最高有關入息水平有需要隨着時間作出調整，讓該兩個水平能繼續達到上文第 4 段所述的目的。《強制性公積金計劃條例》（“《強積金條例》”）（第 485 章）第 10A 條訂明該兩個水平的調整機制，即自該條文於二零零二年七月十九日開始生效起計，積金局必須每四年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討，以確定是否有理由調整該兩個水平。該條文亦規定，積金局進行檢討時必須考慮以下兩個調整因素 -

- (a) 就最低有關入息水平而言 - 每月就業收入中位數的 50% 之數（“收入中位數的 50% 之數”）；及
- (b) 就最高有關入息水平而言 - 每月就業收入分佈中第 90 個百分值的每月就業收入（“第 90 個百分值的收入”），

兩者於積金局檢討期間均屬現行數據²。不過，該條文並沒有限制積金局在檢討時考慮其他相關因素。

6. 我們在二零零二年及二零零六年的檢討，採用了收入中位數的 50% 之數來檢討最低有關入息水平。不過，在二零一零年及二零一二年的檢討，有見及部分立法會議員的建議，我們採用了參考於二零一一年五月起生效的法定最低工資（“最低工資”）³水平的方程式，作為最低有關入息水平的調整基準，並承諾積金局會於最低工資的實際影響較清晰浮現後，全面檢討法定調整機制。

諮詢建議

7. 積金局已完成檢討沿用超過十二年的法定調整機制。積金局考慮過運作經驗後，建議把目前的酌情調整機制自動化。該建議機制有以下的主要特點 -

² 收入中位數的 50% 之數及第 90 個百分值的收入均是由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出。

³ 根據該方程式，最低有關入息水平等於(i)每小時最低工資水平；(ii)四個低薪行業每日工時中位數的最新統計數字；以及(iii)假設的每月工作日數（即 26 天）三者相乘的積。

- (a) 按照下文(b)及(c)項所列的基準，每兩年同時釐定最低及最高有關入息水平一次；
- (b) 採用涵蓋所有十八歲至六十四歲的受僱人士（不包括外籍家庭傭工（“外傭”），因他們的聘用條款跟本地工作人口的不同，以及並不受強積金制度涵蓋）的收入中位數的 55% 之數，為釐定最低有關入息水平的基準，並把數額向上捨入至最接近的 \$100。在現行的基準（即收入中位數的 50% 之數）額外增加 5%，可確保較低收入的在職人士在支付其僱員部分的 5% 強制性供款後，實得工資仍最少相等於收入中位數的 50% 之數；及
- (c) 採用涵蓋所有十八歲至六十四歲的受僱人士（不包括外傭）的第 90 個百分值的收入，為釐定最高有關入息水平的基準，並把數額捨入至最接近的 \$2,500。每次增幅不得超逾 \$5,000。

8. 建議的機制會使最低及最高有關入息水平更緊貼整體的經濟及僱員聘用情況。由於每次檢討的結果會更容易預料，受託人和僱主將更能為最低及最高有關入息水平的調整作準備。建議的機制改良了《強積金條例》訂明的現行機制，持份者應會容易明白。

下一步工作

9. 諮詢工作將於二零一五年三月五日結束。積金局正諮詢業界、僱主協會及工會的意見。視乎收集到的意見，積金局會於今年內就修訂最低及最高有關入息水平法定調整機制，向政府提交具體建議。

財經事務及庫務局
強制性公積金計劃管理局
二零一五年二月十八日



強制性公積金計劃管理局
MANDATORY PROVIDENT FUND
SCHEMES AUTHORITY

引入最低及最高有關入息水平 自動調整機制

諮詢文件

2015 年 1 月

目 錄

前言	2
個人資料收集聲明	4
詞彙	6
摘要	7
第 1 章 現行調整機制	9
第 2 章 現行調整機制檢討	11
第 3 章 進行諮詢的建議機制	16
諮詢問題回應	22

前言

積金局誠邀相關各方就引入最低及最高有關入息水平自動調整機制的建議提交意見。引入自動調整機制可令供款水平與本港就業人口的入息分佈更趨一致，同時有助提升強制性公積金（「強積金」）制度的效率。

有意提交意見的人士／機構請在 2015 年 3 月 5 日或之前，向強制性公積金計劃管理局（「積金局」）提交意見。

積金局可隨時以任何形式公開、複製、引述或撮錄所接獲的意見的全部或部分內容，而無須向提交意見人士／機構徵求批准，或向他們發出收函通知。請注意，提交意見人士／機構的姓名／名稱及其意見內容或會載於積金局網站，或在積金局發表的其他文件中提述。就此，請細閱隨本諮詢文件夾附的「個人資料收集聲明」。

如你希望發表意見但不願公開姓名／名稱，請在意見書中註明。如你希望以機構代表的身分提交意見，請提供所代表的機構的詳細資料。

你可以採用下列任何一種方式，把意見書送交積金局：

郵遞：
香港
九龍柯士甸道西 1 號
環球貿易廣場 15 樓 1501A 及 1508 室
強制性公積金計劃管理局
政策發展及研究處
事由：「引入最低及最高有關入息水平自動調整機制」諮詢

傳真：
(852) 2259 8108

電郵：
minmax@mpfa.org.hk

積金局網站：
<http://www.mpfa.org.hk>

積金局不會就個別意見書發出確認收妥意見書的函件或予以回覆。

本諮詢文件可從積金局網站 <http://www.mpfa.org.hk> 下載。

香港強制性公積金計劃管理局

2015 年 1 月

個人資料收集聲明

本個人資料收集聲明根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（《私隱條例》）的規定編寫。本聲明列出強制性公積金計劃管理局（「積金局」）收集你的個人資料¹的用途，你就積金局使用你的個人資料而同意的事項，以及你根據《私隱條例》享有的權利。

收集資料的目的

你可決定是否在就本諮詢文件向積金局提交意見書時提供個人資料。積金局或會為以下任何一個或多個目的，使用你在意見書所提供的任何個人資料：

- 執行《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）授予積金局的法定職能；
- 處理本諮詢文件的諮詢工作；
- 進行資料研究及統計；及／或
- 與上述目的直接有關的任何其他目的。

披露個人資料

在就本諮詢文件進行公眾諮詢的過程中，積金局或會向（香港或其他地方的）公眾人士披露你在意見書內所提供的個人資料。積金局亦可能會向公眾人士披露你的姓名／機構名稱及你的意見書的全部或部分內容，並在諮詢期內或總結公眾意見的時候或以後，把上述資料上載到積金局網站或刊印在積金局刊物內。

積金局或會將收集所得的意見書和個人資料轉交相關的政府決策局和部門，用於與上述收集資料的目的直接有關的用途。這些政府決策局和部門只可把資料用於該等用途。

查閱資料

根據《私隱條例》的規定，你有權要求查閱及修正你在積金局紀錄上的個人資料，以及索取你在本諮詢文件意見書內所提供的個人資料的副本。積金局有權為符合資料查閱要求的規定而收取《私隱條例》第 28 條所准許收取的費用。

¹ 個人資料指《私隱條例》所界定的個人資料。

保留資料

積金局將保留你為回應本諮詢文件而提供的個人資料，直至達致上述收集個人資料的目的為止。

查詢

如對在本諮詢文件意見書內所提供的個人資料有任何查詢，或要求查閱或修正該等個人資料，請你以書面形式向積金局提出：

香港
九龍柯士甸道西 1 號
環球貿易廣場 15 樓 1501A 及 1508 室
強制性公積金計劃管理局
個人資料（私隱）主任

詞彙

外傭	外籍家庭傭工
收入中位數的 50% 之數	《條例》第 10A 條所規定的每月就業收入中位數的 50% 之數
交津計劃	鼓勵就業交通津貼計劃
強積金計劃	強制性公積金計劃
強積金制度	強制性公積金制度
《條例》	《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)
第 90 個百分值的收入	《條例》第 10A 條所規定的每月就業收入分佈中第 90 個百分值的每月就業收入
最低有關入息水平	《條例》附表 2 指明的最低有關入息水平，現時為每月 \$7,100
最高有關入息水平	《條例》附表 3 指明的最高有關入息水平，現時為每月 \$30,000
積金局	強制性公積金計劃管理局

摘要

1. 強制性公積金制度（「強積金制度」）於 2000 年 12 月推出，目標是透過僱主、僱員和自僱人士作出強制性供款，協助香港就業人士累積退休儲蓄。
2. 強制性公積金計劃管理局（「積金局」）是負責規管及監督由私營機構管理的強制性公積金計劃（「強積金計劃」）的法定機構。積金局的首要目標，是確保僱主、自僱人士和強積金服務提供者遵守《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）（《條例》）。積金局的職能亦包括研究與強積金計劃或職業退休計劃有關的法律，並提出改革有關法律的建議。
3. 僱主及僱員雙方均須按僱員有關入息的 5% 作出強制性供款，作為僱員享有的強積金權益。自僱人士則須按其有關入息的 5% 作出強制性供款。強制性供款款額受最低有關入息水平及最高有關入息水平（「最低及最高有關入息水平」）所限。該兩個水平應該因應環境的轉變，隨着時間予以調整。
4. 設定最低有關入息水平的目的，是減輕強制性供款對低收入人士造成的即時經濟負擔。當就業人士的收入低於某一水平時，把收入用作解決即時生活所需比為長遠退休生活作儲蓄更為重要。設定最高有關入息水平，是因為強積金制度旨在要求工作人口在就業時作出有限度的退休儲蓄。我們不應規定勞動人口就超逾該等水平的入息作出強制性供款，而應讓高收入人士有較大彈性決定如何為退休作準備。
5. 《條例》第 10A 條規定，積金局必須在該條的開始生效日期（即 2002 年 7 月 19 日）起計，每四年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討，以確定是否有理由修訂該兩個水平。法例更規定，積金局在檢討時必須考慮下列兩項調整因素－
 - (a) 就最低有關入息水平而言－須考慮每月就業收入中位數的 50% 之數（「收入中位數的 50% 之數」）；及
 - (b) 就最高有關入息水平而言－須考慮每月就業收入分佈中第 90 個百分值的每月就業收入（「第 90 個百分值的收入」），

而兩者都是由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出，於積金局檢討期間屬現行的數據。《條例》並無禁止積金局在檢討時考慮其他因素。在檢

討最低及最高有關入息水平後，對該兩個水平的實際調整須經過立法程序，其間相關界別及立法會議員可提出意見及建議，以尋求能平衡各方利益的解決方案。更多有關現行調整機制，以及以往多次檢討後對最低及最高有關入息水平所作的調整的細節，見本文件第 1 章。

6. 積金局已根據以往多次調整最低及最高有關入息水平的經驗，檢討了該兩個水平的調整機制（包括基準因素及調整頻率）。檢討詳情載於第 2 章。

7. 在本諮詢文件，我們提出以一個自動調整機制取代現行的酌情調整機制的建議，以徵詢公眾意見。所建議的主要變更載列如下，詳情載於第 3 章。

- (a) 最低及最高有關入息水平將分別按照下文(b)及(c)項所載的基準因素同時釐定，每兩年釐定一次；
- (b) 釐定每月最低有關入息水平所採用的基準因素，將相等於所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外籍家庭傭工（「外傭」））的每月就業收入中位數的 55% 之數，並把數額向上捨入至最接近的 \$100；及
- (c) 釐定每月最高有關入息水平所採用的基準因素，將相等於所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的每月就業收入分佈中第 90 個百分值的收入，並把數額捨入至最接近的 \$2,500，但每次增幅不得超逾 \$5,000。

我們預期建議的機制可令供款水平與勞動人口的收入分佈更趨一致，並可提高強積金制度的效率。

8. 我們歡迎有意就建議的機制發表意見的人士／機構，於 2015 年 3 月 5 日或之前向我們提交意見。

第 1 章 現行調整機制

9. 強制性公積金制度（「強積金制度」）是一個協助就業人口為退休累積儲蓄的強制性制度，是世界銀行所倡議的退休保障制度的其中一根支柱。政府明白到就業人士有其他需要，以及有些人可能喜愛採用其他儲蓄或投資工具累積退休儲備，因此把強積金供款維持在合理的低水平。視乎《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）（《條例》）訂明的最低有關入息水平及最高有關入息水平是否適用，僱員、僱主及自僱人士各須按有關入息的 5% 作出供款。

10. 僱員或自僱人士的有關入息如低於最低有關入息水平，便無須向強制性公積金計劃（「強積金計劃」）作出供款。然而，僱主向僱員的強積金計劃帳戶作出僱主強制性供款的責任則不受最低有關入息水平所影響。在最高有關入息水平方面，僱員或自僱人士的入息如超逾最高有關入息水平，便無須就超逾該水平的有關入息的款額作出強制性供款。同樣地，僱主亦無須就超逾該水平的款額的部分為僱員作出僱主強制性供款。

11. 最低及最高有關入息水平有需要隨着時間作出調整，以反映工作人口的入息分佈的改變。《條例》第 10A 條列明有關的調整機制，即自該條文於 2002 年 7 月 19 日開始生效起計，強制性公積金計劃管理局（「積金局」）必須每四年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討，以確定是否有理由修訂該兩個水平。該條文亦規定，積金局進行檢討時必須考慮以下兩個調整因素 -

- (a) 就最低有關入息水平而言 - 每月就業收入中位數的 50% 之數（「收入中位數的 50% 之數」）；及
- (b) 就最高有關入息水平而言 - 每月就業收入分佈中第 90 個百分值的每月就業收入（「第 90 個百分值的收入」），

而兩者都是由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出，於積金局檢討期間屬現行的數據。《條例》並無禁止積金局在檢討時考慮其他因素。

12. 經綜合住戶統計調查所得出、用以編製收入中位數的 50% 之數及第 90 個百分值的收入的每月就業收入分佈，涵蓋所有 18 歲至 64 歲的受僱人士。

過往對最低及最高有關入息水平所作的調整

13. 下表顯示過往對每月最低及最高有關入息水平所作的調整 -

開始生效日期	最低有關入息水平	最高有關入息水平
2000 年 12 月 1 日	\$4,000	\$20,000
2003 年 2 月 1 日	\$5,000	\$20,000
2011 年 11 月 1 日	\$6,500	\$20,000
2012 年 6 月 1 日	\$6,500	\$25,000
2013 年 11 月 1 日	\$7,100	\$25,000
2014 年 6 月 1 日	\$7,100	\$30,000

14. 由於香港的整體經濟已從嚴重急性呼吸系統綜合症疫潮及 2008 年爆發的環球金融危機中復甦，以及制定了《最低工資條例》(第 608 章)，最低及最高有關入息水平在近年調整得較為頻密。

15. 最初的最高有關入息水平為 \$20,000，反映了 1994 年的第 90 個百分值的收入。在 2002 年引入現行調整機制時，第 90 個百分值的收入已增至 \$30,000。然而，鑑於當時經濟環境欠佳，所以沒有調整最高有關入息水平。其後我們分別於 2006 年及 2010 年檢討有關入息水平，當時第 90 個百分值的收入仍然維持在 \$30,000 的水平。積金局建議分兩次、每次調高 \$5,000，分階段把最高有關入息水平調高至 \$30,000。最終，兩次調整分別於 2012 年及 2014 年開始生效。

第 2 章 現行調整機制檢討

16. 在檢討調整機制時，我們考慮了下列各個互有關連的主要元素 -

- (a) 調整的自動化程度（見下文第 17 至 18 段）；
- (b) 調整基準（見下文第 19 至 27 段）；
- (c) 檢討及調整的頻率（見下文第 28 至 30 段）；
- (d) 調整幅度的限制（見下文第 31 至 33 段）；及
- (e) 捨入機制（見下文第 34 至 36 段）。

(a) 調整的自動化程度

17. 現行的最低及最高有關入息水平調整機制是一個介乎全自動²和全酌情³之間的機制。《條例》已訂明積金局檢討該兩個水平的參考基準及頻率，但每次調整的結果均須取得社會人士的廣泛共識及經過正式的立法程序，過程中亦會考慮沒有在法例訂明的因素。

18. 現行的機制雖然具靈活性，但由於結果很難預料，所以會增加行政工作的變數和運作成本。這個機制也許最適合於實施強積金制度初期時使用，因為這可以利便各方就基準及檢討頻率建立共識。然而，如果我們可以就基準及檢討頻率達成共識，則可以考慮轉用全自動機制，因為根據全自動機制調整該兩個水平，結果十分易於估計，能確保該兩個水平可以跟隨經濟發展迅速調整，以更能達致強積金制度的目標。

(b) 調整基準

最低有關入息水平

19. 最低有關入息水平的現行法定調整因素是收入中位數的 50% 之數。這個數字是根據所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（包括外籍家庭傭工（「外傭」））的就業收入分佈編製的。在為最低有關入息水平訂定合適的基準時，積金局已考慮了其他多項指標，包括較高百分率的收入中位數、消費物價指數、法定最低工資水平、鼓勵就業交通津貼計劃（「交津計劃」）訂明的一人住戶每月入息限額，以及扶貧委員會訂立的貧窮線等。

² 最低及最高有關入息水平嚴格按照訂明的主要元素予以調整。

³ 不訂明任何主要元素，完全是酌情作出調整。

20. 採用收入中位數作為最低有關入息水平的基準的好處，是簡單易明、較其他基準為客觀和可以長遠而言反映經濟情況的轉變。收入中位數不單反映價格變動情況，亦能顯示整體工資趨勢。鑑於僱員或會較為關心扣減了 5%強制性供款後可得到的淨實收薪酬，我們可考慮改良現行做法，在計算最低有關入息水平的公式中額外增加 5% (即採用收入中位數的 55% 之數作為基準)。

21. 自 2012 年開始，政府統計處編製了兩套有關就業人士每月就業收入中位數的統計資料。標準數據涵蓋所有就業人士，改良數據則剔除了外傭。積金局曾考慮哪一套統計資料將會較適用於與強積金供款有關的目的。由於外傭與本地工人在每月收入、工作模式及可享有的實物福利方面差異頗大，所以不包括外傭的改良數據或許能更準確地反映受強積金制度涵蓋的本地工人的收入分佈。

22. 在消費物價指數方面，過往的經驗顯示其上升速度往往低於收入增長的速度。若以這指數作為調整最低有關入息水平的基準，或會引致越來越高比例的低收入人士須作出供款。

23. 至於法定最低工資，其主要目的是在防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間取得適當平衡，及維持香港的經濟發展及競爭力的需要。法定最低工資是參考不同範疇的一籃子指標訂定的⁴。儘管若干指標例如每月平均就業收入及消費物價指數，跟釐定最低有關入息水平可以視為相關，但亦有一些不太相關的指標，例如有關香港的相對經濟自由度及競爭力的指標。此外，最低工資委員會在制訂建議的法定最低工資水平時，亦會根據工資分佈數據及其他相關調查的研究結果進行分析及影響評估，並且考慮社會各界的意見。建議的最低工資水平會提交政府考慮，然後再提交立法會審議。因此，有關結果是經商議後得出的，未必一定反映任何能被客觀地確認的特定準則。

24. 法定最低工資水平對時薪偏低的僱員的收入有直接影響，而且它對工資水平產生的漣漪效應，亦可能會對工作人口當中的其他僱員的收入造成間接影響。整體而言，有關影響應充分反映在工作人口的收入分佈中，因此無論如何也會反映在收入中位數中。

⁴ 訂定法定最低工資時所參考的四類主要指標分別為：(1)整體經濟狀況；(2)勞工市場情況；(3)競爭力；以及(4)社會共融。

25. 交津計劃旨在減輕低收入住戶的在職成員的交通費負擔，並鼓勵他們持續就業。這些與設立最低有關入息水平的目的有頗大分別。採用交津計劃入息限額作為釐定最低有關入息水平的考慮因素的另一個缺點，是這項安排未必能夠持久，因為該計劃只是一項行政安排，並非根據法例訂立。

26. 香港於 2012 年首次制訂貧窮線，以除稅及福利轉移前的住戶每月收入中位數的 50% 劃線。按住戶人數制訂的 2013 年貧窮線，一人住戶為 \$3,500、二人為 \$8,300、三人為 \$12,500、四人為 \$15,400、五人為 \$16,000、六人或以上為 \$17,100。儘管以家庭入息量度貧窮程度是一般做法，但把有關數據用作調整以就業及個人為本的強積金最低有關入息水平有一定難度，理由亦似乎不充分。相對於現時以收入中位數的 50% 之數（即以個人為本的統計數據）為最低有關入息水平的法定調整基準，似乎難以解釋以住戶每月收入中位數的 50% 之數（即以住戶為本的統計數據）（須根據若干假設轉換為以個人為本的基準）劃線的貧窮線，為何可以更佳地反映低收入人士作出強制性供款的能力。

最高有關入息水平

27. 在最高有關入息水平方面，現時的法定調整因素是第 90 個百分值的收入。這個基準簡單易明，與政策目標一致。由於自強積金制度開始實施至 2012 年，最高有關入息水平一直沒有調整，因此最高有關入息水平與第 90 個百分值的收入這個基準差距甚大。最高有關入息水平於 2012 年及 2014 年分別上調 \$5,000，拉近了該水平與基準的距離。

(c) 檢討及調整的頻率

28. 《條例》規定，積金局須每四年對最低及最高有關入息水平進行至少一次檢討。這個頻率已考慮到各方面的因素，包括服務提供者及僱主在行政及運作上需要時間配合調整，以及避免要求他們過分頻密地調整電腦系統。

29. 較低頻率的檢討及調整，可減少調整為有關人士（特別是僱主、自僱人士及服務提供者）帶來的工作及成本。然而，若調整頻率低，則最低及最高有關入息水平在每次檢討後的調整幅度可能較大，而且或未能緊貼每次調整之間的社會經濟轉變情況。

30. 較頻密的檢討及調整（例如每年一次），一方面可使最低及最高有關入息水平更緊貼社會經濟狀況，但另一方面則會加重行政工作的負擔，進而增加強積金制度的成本。此外，每次調整的款額可能相對較少。

(d) 調整幅度的限制

31. 緊隨基準調整最低及最高有關入息水平是最能緊貼基準反映的變化的。然而，為免最低及最高有關入息水平的調整幅度過大，以及避免需要作出幅度較小的調整，我們可考慮對調整幅度設定限制。舉例說，積金局在 2012 年及 2014 年分階段調整最高有關入息水平，實際上就是對最高有關入息水平的上調幅度設定了 \$5,000 的限制。

32. 在最低有關入息水平方面，若緊隨基準的升幅調升該水平，便可免除可能會因供款而面臨即時的經濟困難的低收入僱員的供款負擔。因此，為最低有關入息水平的上調幅度設限也許並不合適。如出現參考基準數值下跌這較罕見的情況，亦似乎沒有強烈理由為最低有關入息水平的下調幅度設限。

33. 在最高有關入息水平方面，若基準大幅上升，而最高有關入息水平緊隨基準的升幅上調，則意味着僱主、僱員及自僱人士的供款額將會大增。為上調幅度設限，可以循序漸進地提升最高有關入息水平以增加供款，但缺點是所累積的退休儲蓄將較不設限所得的為少。如需要持續施加限制，則基準與最高有關入息水平之間的差距將無法縮小，最終令基準的效用減低。另一方面，當參考基準數值下跌時，似乎並沒有強烈理由為最高有關入息水平的下調幅度設限。

(e) 捨入機制

34. 若基準不一定產生簡單易用的數額，我們或可訂立一個捨入機制，把該等數額向下捨入、向上捨入或捨入至最接近的捨入單位。捨入的做法亦或有助減少需要作出調整的頻率。現行的法定調整機制並無規定數額捨入的方式。

35. 在最低有關入息水平方面，若我們把基準視為計劃成員可負擔強制性供款的最低收入水平，那麼把最低有關入息水平的調整款額向上捨入便是唯一適當的做法。現時的最低有關入息水平為 \$7,100，把數額向上捨入至最接近的 \$100、\$250 或 \$500 似乎都是合理的方案。在選擇捨入單位時，我們需要在累積更多權益與該項調整所帶來的工作及成本兩者之間取

得平衡。若捨入單位是一個細小的款額，便可能每次檢討後都需要修訂最低有關入息水平，導致工作和成本增加，但這樣做同時會逐步增加獲豁免供款的低收入人士的數目，意味着整個制度可以為退休生活累積更多權益。另一方面，如捨入單位的款額較大，則並非每次檢討後均須調整最低有關入息水平，因而可減省進行調整的工作和成本。不過，若捨入單位較大，則在每次調整時，都會有較多計劃成員受到影響。

36. 就最高有關入息水平而言，向上捨入、向下捨入及捨入至最接近的單位這三個捨入方法均可行。向上捨入得出的累算權益款額較高；向下捨入或會較容易被僱主、僱員和自僱人士接受；捨入至最接近的單位或會被視為是較公平及中立的做法。由於現時的最高有關入息水平為\$30,000，因此\$1,000 及\$2,500 都是可以考慮的捨入單位。

第 3 章 進行諮詢的建議機制

37. 經考慮包括現行調整機制的運作經驗等多項因素後，積金局制訂了一個建議機制，以作諮詢。

38. 以下是建議機制的主要元素 -

- (a) 最低及最高有關入息水平將分別按照下文(b)及(c)項所載的基準因素同時釐定，每兩年釐定一次；
- (b) 釐定每月最低有關入息水平所採用的基準因素，將相等於所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的每月就業收入中位數的 55% 之數，並把數額向上捨入至最接近的 \$100；及
- (c) 釐定每月最高有關入息水平所採用的基準因素，將相等於所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的每月就業收入分佈中第 90 個百分值的收入，並把數額捨入至最接近的 \$2,500，但每次增幅不得超逾 \$5,000。

下文將逐一討論建議機制的各個主要元素。

(a) 全自動化

39. 建議的機制是一個全自動機制。在這個機制下，最低及最高有關入息水平將根據建議的調整基準以及《條例》訂明的其他主要元素，在同一時間釐定。這樣，這兩個水平便可較迅速地調整及實施，能更確切地反映社會經濟情況。與現行機制比較，建議的機制可讓受託人及僱主等相關界別更能預期有關調整的實施及為其作準備。

(b) 調整基準

40. 建議的新調整機制只有兩個簡單及客觀的調整基準 -

- (a) 就最低有關入息水平而言 - 由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出，涵蓋所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的每月就業收入中位數的 55% 之數；及

(b) 就最高有關有息水平而言—由政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得出，涵蓋所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的每月就業收入分佈中第 90 個百分值的收入。

41. 上述建議的調整基準改良了現有最低及最高有關入息水平的法定調整因素（分別為收入中位數的 50% 之數及第 90 個百分值的收入），應該較為容易理解。此外，經考慮強積金制度的基本原則後，我們認為可剔除外傭的收入數據，以改良現行的就業收入分佈數據（及現行的調整基準）⁵，用以釐定最低及最高有關入息水平。

42. 香港準僱主在聘請外傭時，須簽訂一份由入境事務處處長指明的僱傭合約，而且須支付不低於政府公布而適用於簽署聘請外傭的僱傭合約當日的「規定最低工資」⁶的薪金。這種按「規定最低工資」釐定外傭每月標準收入水平的方式，與本地勞工的工資計算方式不同；本地工作人口的工資通常是經協商議定的，受香港勞工法例的規定所限。此外，外傭與本地工作人口之間在其他方面也有很大差異，譬如工作模式和所享有的實物福利（例如免費住宿）。現時在香港工作的外傭有逾 300 000 名，他們均獲豁免，無須參加強積金計劃。因此，如就業收入分佈包括外傭收入的數據，可能會不經意地扭曲了就業收入分佈，影響設定適當的最低及最高有關入息水平。因此，建議的機制以改良後的就業收入分佈為基準，當中涵蓋所有 18 歲至 64 歲受僱人士，但不包括外傭。

43. 建議的最低有關入息水平調整基準（即「收入中位數的 55% 之數」）亦較為客觀。收入中位數分佈（不包括外傭）不但反映價格變動的影響，亦反映本地工作人口的整體工資趨勢。與現行基準（即收入中位數的 50% 之數）比較，額外的 5% 升幅確保這些勞工在支付僱員部分的 5% 強制性供款後，實得工資仍最少相等於收入中位數的 50% 之數。

44. 在最高有關入息水平方面，建議的調整基準與現行的法定調整因素（即第 90 個百分值的收入）相近。採用建議的基準（即按不包括外傭

⁵ 最低及最高有關入息水平的現有基準是按就業收入分佈編製的，當中涵蓋所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（包括外傭）（見上文第 5 段）。

⁶ 現時的「規定最低工資」為每月 \$4,110。

的收入數據的每月就業收入分佈計算的第 90 個百分值的收入)與強積金制度擬涵蓋的範圍一致。

(c) 檢討及調整頻率

45. 採用自動調整機制可以更頻密地檢討及調整最低及最高有關入息水平。因此，建議的機制把檢討及調整該兩個水平的頻率定為每兩年一次。過於頻密檢討及調整該兩個水平(例如一年一次)很可能會增加強積金制度和相關界別的工作及成本。

(d) 調整幅度的限制

46. 在建議的機制下，倘若收入中位數的 55% 之數下跌，最低有關入息水平將會相應向下調整。目前沒有強烈理據支持禁止或限制下調最低有關入息水平。

47. 在建議的機制下，倘若收入中位數的 55% 之數上升，最低有關入息水平將會相應向上調整。最低有關入息水平如跟隨基準的上升幅度全數上調，將可免除那些可能會因供款而面臨即時經濟困難的低收入僱員及自僱人士的供款負擔。

48. 在建議的機制下，倘若第 90 個百分值的收入下跌，最高有關入息水平將會相應向下調整。目前沒有強烈理據支持禁止或限制下調最高有關入息水平。這表示如果基準下跌，僱主、僱員及自僱人士須支付的供款將會減少。個別人士若希望維持原有的供款水平，則可作出自願性供款，或把有關差額進行其他投資，以為其退休生活提供更佳保障。

49. 倘若第 90 個百分值的收入上升，僱主、僱員及自僱人士便須增加供款，這將會對他們造成財政影響。若所須支付的供款大幅增加，則可能需要分階段進行調整。根據過往經驗，把增幅上限定為 \$5,000 是較實際可行的做法，若一次過調整的增幅超逾 \$5,000，或會對供款人士構成太大財政壓力。因此，建議的機制包括設定最高有關入息水平的增幅上限為 \$5,000，以便在協助就業人口累積更多退休儲蓄及避免一下子大幅加重商界及就業人士的財政負擔這兩者之間取得平衡。

(e) **捨入機制**

50. 一如上文第 35 段所述，最低有關入息水平的款額只適宜向上捨入，餘下需要考慮的是捨入單位。倘若基準只有輕微變動，對最低有關入息水平稍作相應調整所產生的工作及成本，可能大於調整所得的實際得益。另一方面，若調整幅度較小，則可更緊貼基準的變化。過往（見上文第 13 段）的一貫做法是把數額向上捨入至最接近\$100 的倍數，因此我們建議繼續沿用這個做法。

51. 至於最高有關入息水平的捨入機制，把數額捨入至最接近的捨入單位，對僱主、僱員及自僱人士都會是公平的做法。由於目前的最高有關入息水平為\$30,000，我們建議採用\$2,500 為捨入單位。

實施建議機制的影響

52. 根據政府統計處進行的綜合住戶統計調查所得的統計數字（2014 年第三季度），所有 18 歲至 64 歲的受僱人士（不包括外傭）的收入中位數是\$15,000，而每月就業收入分佈中第 90 個百分值的收入是\$40,000。換言之，如今天實施建議的機制，最低有關入息水平將調整至\$8,300（\$15,000 的 55%，向上捨入至最接近的\$100），而最高有關入息水平將調整至\$35,000（現行最高有關入息水平\$30,000 增加\$5,000，即每次增幅的上限）。

53. 若最低有關入息水平由現行水平\$7,100 增至\$8,300，每月收入達\$7,100 或以上但低於\$8,300 的僱員及自僱人士將獲豁免作出強制性供款。此項增幅估計帶來的影響載於下表-

僱員／自僱人士月入	\$7,100—<\$8,300
(a) 受影響的有關僱員及自僱人士數目	
受影響的有關僱員數目（佔受強積金計劃涵蓋的有關僱員總數（即 2 543 500 人）的百分率）	125 400 (4.9%)
受影響的自僱人士數目（佔受強積金計劃涵蓋的自僱人士總數（即 287 800 人）的百分率）	11 100 (3.9%)

僱員／自僱人士月入	\$7,100—<\$8,300
(b) 每月強制性供款總額	
僱員每月供款總額減幅	(\$4,893 萬)
自僱人士每月供款總額減幅	(\$438 萬)
每月供款總額減幅	(\$5,331 萬)
(c) 每名計劃成員退休時的累算權益 ⁷	
每名僱員成員退休時的累算權益減幅	(\$271,600)
每名自僱人士成員退休時的累算權益減幅	(\$275,300)

54. 若最高有關入息水平由現行水平\$30,000 增至\$35,000，每月收入超過\$30,000 的僱員及其僱主，以及每月收入超過\$30,000 的自僱人士便須額外作出不多於\$250 的強制性供款。此項增幅估計帶來的影響載於下表 -

僱員／自僱人士月入	\$30,001— \$35,000	>\$35,000	>\$30,000
(a) 受影響的有關僱員及自僱人士數目			
受影響的有關僱員數目（佔受強積金計劃涵蓋的有關僱員總數（即 2 543 500 人）的百分率）	73 700 (2.9%)	268 300 (10.5%)	342 000 (13.4%)
受影響的自僱人士數目（佔受強積金計劃涵蓋的自僱人士總數（即 287 800 人）的百分率）	8 200 (2.8%)	43 000 (14.9%)	51 200 (17.8%)
(b) 每月強制性供款總額			
僱主每月供款總額增幅	\$1,339 萬	\$6,706 萬	\$8,045 萬
僱員每月供款總額增幅	\$1,339 萬	\$6,706 萬	\$8,045 萬
自僱人士每月供款總額增幅	\$152 萬	\$1,075 萬	\$1,227 萬
每月供款總額增幅	\$2,830 萬	\$1.4487 億	\$1.7317 億

⁷ 假設成員年齡為 35 歲，並持續作出強制性供款 30 年，而投資回報為每年 4.0%（即等同強積金制度在 2000 年 12 月 1 日至 2014 年 9 月 30 日期間的年率化內部回報率）作出的估算。

僱員／自僱人士月入	\$30,001— \$35,000	>\$35,000	>\$30,000
(c) 每名計劃成員退休時的累算權益 ⁸			
每名僱員成員退休時的累算 權益增幅			
- 僱主供款	\$126,500	\$174,100	\$163,800
- 僱員供款	\$126,500	\$174,100	\$163,800
合共	\$253,000	\$348,200	\$327,600
每名自僱人士成員退休時的 累算權益增幅	\$128,800	\$174,100	\$166,800

諮詢問題

1. 你支持以建議的最低及最高有關入息水平自動調整機制取代現行的酌情調整機制嗎？
2. 對於建議機制具備的特點(自動化程度、調整基準、檢討及調整的頻率、調整幅度的限制及捨入機制)，如部分是你不支持的，請說明不支持的原因，並建議如何修改及／或應作出哪些修訂。

⁸ 假設成員年齡為 35 歲，並持續作出強制性供款 30 年，而投資回報為每年 4.0% (即等同強積金制度在 2000 年 12 月 1 日至 2014 年 9 月 30 日期間的年率化內部回報率)作出的估算。

諮詢問題回應

1. 你支持以建議的最低及最高有關入息水平自動調整機制取代現行的酌情調整機制嗎？

支持
 不支持

請說明你的意見：

2. 對於建議機制具備的特點，如部分是你不支持的，請你說明不支持的原因，並建議如何修改及／或應作出哪些修訂。

最低有關入息水平

請說明你支持以下哪些主要特點。

- | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------|
| (a) 調整自動化 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (b) 調整基準（每月就業收入中位數（不包括外籍家庭傭工（「外傭」）的 55% 之數） | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (c) 檢討及調整頻率為每兩年一次 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (d) 調整幅度不設限 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (e) 向上捨入至最接近的 \$100 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |

就你不支持的特點，請說明你不支持的原因，並建議如何修改及／或應作出哪些修訂：

最高有關入息水平

請說明你支持以下哪些主要特點。

- | | | |
|--|-----------------------------|------------------------------|
| (a) 調整自動化 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (b) 調整基準（每月就業收入分佈（不包括外傭）中第 90 個百分值的收入） | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (c) 檢討及調整頻率為每兩年一次 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (d) 增幅上限為 \$5,000 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |
| (e) 捨入至最接近的 \$2,500 | <input type="checkbox"/> 支持 | <input type="checkbox"/> 不支持 |

就你不支持的特點，請說明你不支持的原因，並建議如何修改及／或應作出哪些修訂：

3. 你對於建議的最低或最高有關入息水平的調整機制有沒有其他意見？

- 有

請說明你的意見：

- 沒有

回應者資料

（請參閱本諮詢文件第 4 及 5 頁所載的「個人資料收集聲明」。）

姓名（非必要）：

機構（如適用，非必要）：

地址（非必要）：