

立法會
Legislative Council

立法會CB(1)567/14-15(06)號文件

檔 號 : CB1/PL/FA

財經事務委員會

2015年3月2日的會議

**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**

背景資料簡介

目的

本文件提供有關強制性公積金(下稱"強積金")強制性供款最低及最高有關入息水平調整機制的背景資料，並綜述2002年設立法定調整機制以來立法會轄下相關委員會就此課題進行討論時議員所提出的主要關注事項和意見。

背景

強積金供款的最低及最高有關入息水平

2. 根據《強制性公積金計劃條例》(第485章)(下稱"《強積金計劃條例》")第7A條，僱員及僱主各自須就有關入息作出5%的強制性供款(有關入息的最低及最高水平在《強積金計劃條例》附表2及附表3訂明)。入息低於最低有關入息水平的有關僱員或自僱人士無須向強積金計劃供款，但僱主仍須為僱員供款。入息高於最高有關入息水平的有關僱員或自僱人士無須就入息超逾該水平的部分向強積金計劃供款，而僱主亦無須就超逾該水平的部分為僱員供款。

最低及最高有關入息水平法定調整機制

3. 強積金制度最初在2000年12月推出時，每月的最低及最高有關入息水平分別為4,000元及20,000元。上述入息水平是在1995年《強積金計劃條例》制定時採用。據政府當局表示，

4,000元的最低有關入息水平是按當時每月就業收入中位數的50%計算出來，而20,000元的最高有關入息水平則是以涵蓋90%就業人口的整體就業收入這個目標而釐定。

4. 2002年7月12日，《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》(下稱"《2002年強積金計劃(修訂)條例草案》")¹獲得立法會通過。條例草案提出多項建議，其中包括在《強積金計劃條例》中加入新的第10A條，目的是為日後調整強積金供款最低及最高有關入息水平設立法定調整機制。該項機制規定——

- (a) 強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")必須每4年對最低及最高有關入息水平進行不少於一次檢討²。
- (b) 在不局限積金局可考慮因素的前題下，積金局在進行檢討時須考慮政府統計處所進行綜合住戶統計調查在以下兩方面得出的最新結果³：
 - (i) (就最低有關入息水平而言)每月就業收入中位數的50%之數⁴；及
 - (ii) (就最高有關入息水平而言)每月就業收入分布中第九十個百分值的每月就業收入。

5. 在法定調整機制的基礎上，隨着《2002年強積金計劃(修訂)條例草案》獲得通過，最低有關入息水平亦由每月4,000元修訂為每月5,000元；由於當時經濟不景的關係，最高有關入息水平仍然維持在20,000元的水平。

¹ 該條例草案於2002年7月獲制定成為《2002年強制性公積金計劃(修訂)(第2號)條例》。

² 《強積金計劃條例》第10A(1)條。

³ 《強積金計劃條例》第10A(2)條。

⁴ 《2002年強積金計劃(修訂)條例草案》就最低有關入息水平釐定法定調整基礎時，積金局曾考慮多項因素，包括消費物價指數、名義工資指數及入息中位數。積金局認為入息中位數是一個較為適合的考慮因素，既能反映價格變動的情況，亦能顯示整體工資的趨勢，而入息中位數的50%亦被視為屬適當水平，能夠在減輕低收入人士的經濟負擔及促使他們作出退休儲蓄兩方面取得平衡。

最低及最高有關入息水平的檢討

6. 自2002年設立法定調整機制以後，積金局分別於2006年⁵及2010年⁶對最低及最高有關入息水平進行首次及第二次檢討。2010年進行第二次檢討期間，有意見認為應因應2011年5月1日起實施的首個法定最低工資水平(每小時28元)更新最低有關入息水平的調整機制。積金局承諾，一俟最低工資水平的實際影響變得更加清晰，便會就法定調整機制展開全面檢討。

7. 因應法定最低工資水平由2013年5月1日起調高至每小時30元，積金局於第三次法定檢討的工作於2014年7月展開前，在2013年對最低及最高有關入息水平進行了中期檢討。在進行中期檢討以後，最低及最高有關入息水平分別調整至7,100元及30,000元⁷，即現時的最低及最高有關入息水平。**附錄I**載列最低及最高有關入息水平的法定檢討結果及過往調整的摘要。

有關最高及最低有關入息水平自動調整機制的公眾諮詢

8. 積金局已經完成有關最高及最低有關入息水平調整機制的檢討。積金局建議採取自動調整機制，嚴格按照建議的調整基準和《強積金計劃條例》訂明的其他元素，每兩年於同一時間釐定最低及最高有關入息水平，並於2015年1月23日就有關建議展開為期6個星期的公眾諮詢⁸。**附錄II**載列建議機制的主要元素。

⁵ 按照法定因素，積金局在2006年的首次檢討中建議最低有關入息水平維持在每月5,000元，而最高有關入息水平則由20,000元調整至30,000元。財經事務委員會於2007年1月5日及2007年2月1日舉行的會議上討論有關建議時，事務委員會委員及與會團體代表所表達的意見各不相同。經考慮所有相關因素及各界意見後，政府當局最後沒有根據該次檢討的結果對最低及最高有關入息水平作出調整。

⁶ 就2010年的第二次檢討而言，檢討結果顯示最低有關入息水平應由每月5,000元調高至每月5,500元，而最高有關入息水平則應由每月20,000元調高至每月30,000元。積金局作出檢討之後並無向政府當局作出建議，但提議在作出政策決定前進一步徵詢主要持份者意見。考慮到事務委員會及社會的意見，政府當局最後在2011年提出立法建議，把最低有關入息水平由5,000元調整至6,500元，以及把最高有關入息水平由20,000元調整至25,000元。立法會分別於2011年6月30日及11月23日通過《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》及《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》，使建議的調整得以生效。

⁷ 立法會於2013年7月17日通過《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》及《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》，使建議的調整得以生效。

⁸ 諮詢文件的超連結載於**附錄III**。

議員提出的關注事項和意見

9. 議員曾於2007年1月5日及2月1日⁹、2011年2月21日及4月20日¹⁰，以及2013年3月4日的財經事務委員會會議上，並在審議《2002年強積金計劃(修訂)條例草案》、《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》、《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》、《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》及《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》時，就有關調整機制的事宜提出意見。下文各段綜述議員提出的主要意見和關注事宜。

釐定最低及最高有關入息水平的考慮因素

10. 過往檢討最低及最高有關入息水平時，部分議員關注到低收入人士在日常生活中面對的經濟困難，以及強積金制度是否足以為整體工作人口提供退休保障。該些議員察悉，調高最低有關入息水平會減少需要作出強積金供款僱員的數目，而計劃成員退休時的累算權益亦會減少；他們促請當局優先解決低收入人士的經濟困難。他們促請積金局／政府當局以通脹、就業收入的變化、法定最低工資的設立，以及為低收入人士而設的政府計劃所採用的月入指標或其他準則作為考慮，對調整機制作出檢討，包括檢討以每月就業收入中位數的50%作為釐定最低有關入息水平的基礎是否恰當。有議員建議最低有關入息水平應訂於入息中位數不少於60%之數，協助減輕低收入人士為強積金作出供款的負擔，以及讓他們有更多可動用收入，以改善其目前的生活。

11. 由於設定最低有關入息水平的基本前提是讓入息低於某個水平的僱員或自僱人士無須作出強積金供款，以免令他們陷入經濟困境，而實施法定最低工資是為確保香港工作人口的工資不會過低，部分議員認為應以法定最低工資為基礎釐定最低有關入息水平。他們認為應制訂合適的方法(例如採用中位數或若干百分位)把法定最低工資轉化為月薪，以便將最低有關入息水平與法定最低工資掛鈎。此外，有議員建議賺取法定最低工資的僱員應獲豁免無須為強積金作出供款。

⁹ 財經事務委員會就2006年的最低及最高有關入息水平檢討舉行的特別會議，以聽取代表團體的意見。

¹⁰ 財經事務委員會就2010年的最低及最高有關入息水平檢討舉行的特別會議，以聽取代表團體的意見。

12. 部分其他議員擔心，日後當局若推行其他供款計劃(例如強制性醫療保險計劃)，將會進一步加重僱主及僱員的財政負擔。他們認為當局考慮上調最高有關入息水平時應考慮各項影響商界營運成本的因素，尤須考慮實施法定最低工資對中小型企業所造成的影響。

13. 政府當局強調，在釐定最低及最高有關入息水平時，除了考慮法定調整因素，亦會顧及其他相關因素。以往檢討最低及最高有關入息水平時，曾透過勞工顧問委員會及其他渠道諮詢勞資雙方。政府當局會注意有需要充分顧及當前的經濟情況，避免加重僱主及僱員的負擔。政府當局進一步指出，有必要在符合法定供款規定的短期影響與強積金計劃成員的長遠退休保障之間得平衡，而對調整機制作出任何改變之前，均須廣泛諮詢社會各界，不得輕率行事。

14. 關於最低有關入息水平與法定最低工資掛鈎的問題，政府當局強調，積金局自實施法定最低工資後所進行的檢討中，已把法定最低工資列為考慮因素。就此方面，議員察悉，積金局會在最低工資水平的實際影響變得更加清晰後就最低及最高有關入息水平的法定調整機制展開全面檢討。

15. 由於最低及最高有關入息水平必須每4年進行不少於一次檢討，有議員建議以每次檢討前4年的平均入息水平作為調整基礎。政府當局表示，倘若工資在該4年期間處於向上調整的趨勢，採用該4年的平均數值會拖低有關數字，未必能反映當時的工資水平，以供訂定最低有關入息水平。

檢討周期

16. 議員察悉，《強積金計劃條例》規定積金局必須最低限度每4年對最低及最高有關入息水平進行一次檢討，但並無條文對是否必須強制性對有關入息水平作出調整及調整的頻密程度作出規定。部分議員認為政府當局應更頻密進行檢討(例如每兩至三年檢討一次)，以便能夠更適時地對有關入息水平作出調整。此外亦有議員認為，有關檢討應與法定最低工資水平的檢討工作同步進行(法定最低工資水平現時是每兩年進行檢討)。

17. 政府當局認為太過頻密地要求服務提供者改動電腦系統並不可取，並表示每隔4年對最低及最高有關入息水平進行檢討屬於適當。政府當局進一步表示，根據法例，強積金供款的最低及最高有關入息水平必須每隔4年最少檢討一次，但如有需

要(例如工作人口的工資水平出現顯著變化時)，積金局可在少於4年的時間內作出更頻密的檢討。

修訂最低及最高有關入息水平的立法時間表

18. 部分議員詢問如何訂定調整最低及最高有關入息水平的實施日期，並且關注到可否縮短執行經修訂最低有關入息水平所需的時間，讓入息由於實施法定最低工資而上升但仍未超逾最低有關入息水平的工人無須就強積金作出供款。再者，從速實施最低有關入息水平有助減輕強積金供款對較低收入僱員構成的財政負擔。有意見認為，由於過往已經有作出調整的經驗，受託人應有責任和能力在短時間內調整系統。此外，部分議員質疑，過往進行的檢討對最低及最高有關入息水平均作出調整時，為何要分階段實施對最高有關入息水平作出調整。議員亦促請政府當局就應否以一次過方式或分階段方式調整最高有關入息水平的問題諮詢相關持份者。

19. 政府當局回應時表示，調整最低及最高有關入息水平須通過必需的立法程序，而作出調整(不論所涉及的調整工作在性質上是否複雜)的擬議生效日期旨在給予僱主和受託人合理時間調整薪酬系統及強積金計劃行政管理系統，並讓積金局有時間宣傳有關安排。分開兩個時間表實施最低及最高有關入息水平或會令受託人和僱主在調整系統和修改程序的工作上需要更多工夫，但政府當局認為此舉可回應僱員和僱主的關注(即可動用收入減少，以及上調最高有關入息水平引致經營成本上升)，故屬合理安排。此外，議員亦察悉，倘若提早實施最高有關入息水平，僱員便需要作出額外供款，所以僱員或會反對提早實施經修訂的最高有關入息水平。

最近發展

20. 政府當局及積金局將於2015年3月2日舉行的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介檢討最低及最高有關入息水平調整機制的事宜，以及就有關入息水平設立自動調整機制的建議徵詢事務委員會意見。

相關文件

21. 相關文件載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年2月26日

最低及最高有關入息水平的法定檢討結果及過往調整的摘要

年份	事件	每月有關入息			
		檢討結果		實施情況	
		最低 水平	最高 水平	最低 水平	最高 水平
2000	強積金制度實施	-	-	4,000港元	20,000港元
2002	對有關入息水平作出檢討以及制定《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例》以加入《強制性公積金計劃條例》(下稱"強積金計劃條例")第10A條	5,000港元	30,000港元	5,000港元 (於2003年 實施)	20,000港元 (不變)
2006	根據《強積金計劃條例》第10A條進行的首次法定檢討	5,000港元	30,000港元	5,000港元 (不變)	20,000港元 (不變)
2010	根據《強積金計劃條例》第10A條進行的第二次法定檢討 ^(註)	5,500港元	30,000港元	6,500港元 (於2011年 實施)	25,000港元 (於2012年 實施)
2013	因應新的法定最低工資水平進行的中期檢討	7,100港元	30,000港元	7,100港元 (於2013年 實施)	30,000港元 (於2014年 實施)

註：在此次法定檢討中，強制性公積金計劃管理局並無向政府當局作出建議，但提議把新的法定最低工資制度列為考慮因素，徵詢持份者意見。

[資料來源：摘錄自立法會秘書處就"強制性公積金供款最低及最高有關入息水平"為2013年3月4日舉行的財經事務委員會會議擬備的資料摘要(立法會IN09/12-13號文件)表2。]

**強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")
提出有關最低及最高有關入息水平自動調整機制建議
的主要元素**

1. 調整方式及檢討／調整頻率

- 建議採取自動調整機制，最低及最高有關入息水平將嚴格按照建議的調整基準和《強制性公積金計劃條例》(第485章)訂明的其他元素，每兩年於同一時間釐定。

2. 調整基準

最低有關入息水平

- 建議調整基準為涵蓋所有18歲至64歲的受僱人士(不包括外籍家庭傭工(下稱"外傭")的每月就業收入中位數的55%。
- 與現行調整基準(即每月就業收入中位數的50%)比較，新的調整基準額外加入5%升幅，是要確保較低收入的僱員在支付僱員部分的5%強制性供款後，實得工資至少仍有每月就業收入中位數的50%。

最高有關入息水平

- 建議調整基準為涵蓋所有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。
- 把外傭的收入數據從兩個建議基準的收入數據中剔除，預期更能準確地反映受強制性公積金制度涵蓋的本地工人的收入分佈。

3. 調整幅度的限制

最低有關入息水平

- 將嚴格按照調整基準向上或向下調整。

最高有關入息水平

- 向下調整時，減幅將嚴格按照調整基準。不過，向上調整時，每次增幅不得超逾5,000元，以便在協助就業人口累積更多退休儲蓄，以及避免一下子大幅加重僱主及僱員的財政負擔這兩者之間，取得平衡。

4. 捨入機制

最低有關入息水平

- 建議把數額向上捨入至最接近的100元。

最高有關入息水平

- 議把數額捨入至最接近的2,500元。

[資料來源：摘錄自積金局於2015年1月23日發出有關"積金局就引入有關入息水平自動調整機制諮詢公眾"的新聞稿。]

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2002年7月12日	立法會通過《2002年強制性公積金計劃(修訂)條例草案》	議事錄 (第31至78頁) 已通過的法案 法案委員會報告 (立法會CB(1)2114/01-02號文件)
2007年1月5日	財經事務委員會會議	討論文件 (立法會CB(1)602/06-07(03)號文件) 背景資料簡介 (立法會CB(1)603/06-07號文件) 會議紀要 (第7至42段) (立法會CB(1)976/06-07號文件)
2007年2月1日	財經事務委員會特別會議	最新背景資料簡介 (立法會CB(1)820/06-07號文件) 會議紀要 (第1至40段) (立法會CB(1)1231/06-07號文件)
2011年2月21日	財經事務委員會會議	討論文件 (立法會CB(1)1291/10-11(01)號文件) 背景資料簡介 (立法會CB(1)1290/10-11號文件) 會議紀要 (第33至58段) (立法會CB(1)1853/10-11號文件)
2011年3月2日	立法會會議	葉劉淑儀議員就"強積金供款最低有關入息水平"提出的書面質詢

日期	事件	文件／會議紀要
2011年4月20日	財經事務委員會特別會議	<p>政府當局的文件 (立法會CB(1)1291/10-11(01)號文件)</p> <p>會議紀要(第1至45段) (立法會CB(1)2871/10-11號文件)</p>
2011年6月	相關的小組委員會研究《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》	<p>小組委員會報告 (立法會CB(1)2599/10-11號文件)</p>
2011年6月30日	立法會通過《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》	<p>議事錄(第42至73頁)</p>
2011年6至10月	相關的小組委員會研究《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》	<p>小組委員會報告 (立法會CB(1)241/11-12號文件)</p>
2011年11月23日	立法會通過《2011年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》	<p>議事錄(第100至143頁)</p>
2013年3月4日	財經事務委員會會議	<p>政府當局的文件 (立法會CB(1)599/12-13(05)號文件)</p> <p>資料摘要 (立法會IN09/12-13號文件)</p> <p>會議紀要(第21至30段) (立法會CB(1)1131/12-13號文件)</p>

日期	事件	文件／會議紀要
2013年6月	相關的小組委員會研究《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》及《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》	小組委員會報告 (立法會CB(1)1478/12-13號文件)
2013年7月17日	立法會通過《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表2)公告》及《2013年強制性公積金計劃條例(修訂附表3)公告》	議事錄 (第186至224頁)
2015年1月23日	強制性公積金計劃管理局就引入最低及最高有關入息水平自動調整機制諮詢公眾	新聞稿 諮詢文件