

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)638/18-19 號文件

檔號：CB1/BC/5/18

2019 年 3 月 1 日內務委員會會議文件

《2018 年稅務及強積金計劃法例(關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除)(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2018 年稅務及強積金計劃法例(關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除)(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 在 2018-2019 年度財政預算案演辭中，財政司司長建議提供稅務優惠，以鼓勵延期年金市場發展，讓市民在規劃退休生活的財務安排時有更多選擇。該等稅務優惠也會適用於強制性公積金("強積金")自願性供款。政府當局已委託保險業監管局("保監局")發出指引，訂明延期年金保單如符合指引所述規定，其保費可享稅務扣除。強積金自願性供款也可享有稅務扣除，但須受適用於強積金強制性供款的相同"保存規定"所規限。

強制性公積金自願性供款

3. 現時，僱員就強積金作出的強制性供款可享有稅務扣除(包括薪俸稅、個人入息課稅及自僱人士課繳的利得稅)，但須受"保存規定"所規限，即只可在 65 歲退休時或基於法例容許的理由¹ 提取供款。僱員就強積金作出的自願性供款與強制性供款一樣，通常從僱員的每月薪金中扣除，並由僱主交予強積金受託人。強積金自願性供款不能享有稅務扣除，但提取方面較具彈性，即不受"保存規定"所規限。

¹ 該等理由包括年滿 60 歲提早退休、完全喪失行為能力、罹患末期疾病、永久離開香港、死亡及只有小額結餘。

4. 政府當局建議容許計劃成員選擇繼續就強積金作出自願性供款，無須受"保存規定"所規限，惟有關自願性供款不會享有稅務扣除。持有強積金供款帳戶或個人帳戶的計劃成員如希望在薪俸稅及個人入息課稅下享有稅務扣除，便須把強積金自願性供款另行存放於在其自行選擇的強積金計劃下新開設的"可扣稅自願性供款帳戶"。現時強積金強制性供款的所有"保存規定"，會適用於"可扣稅自願性供款帳戶"內的累算權益。

5. 根據《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 5 條獲豁免不受該條例管限的職業退休計劃(即獲強積金豁免的職業退休計劃)，屬強積金制度實施前成立並獲豁免的職業退休計劃。根據有關建議，該等獲強積金豁免的職業退休計劃的成員，也可自行選擇在任何一個強積金計劃下開立"可扣稅自願性供款帳戶"，以作出強積金可扣稅自願性供款並享有建議的稅務扣除。

延期年金

6. 政府當局建議，延期年金產品須符合保監局將會發出的指引所訂的一系列準則，其已繳付的保費方合資格在薪俸稅及個人入息課稅下享有稅務扣除。據政府當局所述，保監局會密切監察市場發展和更新有關的資格準則，以期在促進市場發展與保障保單持有人利益之間取得合理平衡。保監局如信納對資格準則作輕微修改無損保單持有人的利益，可批准作出有關修改。

每年稅務扣除額上限

7. 根據財經事務委員會於 2018 年 5 月所討論的建議，稅務扣除額上限訂為每年 36,000 元，這是納稅人可就強積金可扣稅自願性供款和延期年金保費申索稅務扣除的最高扣除總額。為回應業界和立法會議員提出的要求，政府當局已把合計稅務扣除額上限由 36,000 元增加至 60,000 元，並將延期年金保費稅務扣除的適用範圍擴大至涵蓋納稅人的配偶。

條例草案

8. 《2018 年稅務及強積金計劃法例(關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除)(修訂)條例草案》("條例草案")於 2018 年 12 月 12 日的立法會會議上向立法會提出，以便實施有關為購買合資格延期年金或作出強積金自願性供款的納稅人提供稅務扣除的建議。

9. 條例草案旨在：

- (a) 修訂《稅務條例》(第 112 章)，以在薪俸稅及個人入息課稅方面，就某些延期年金保單繳付的年金保費及某些可扣稅自願性供款，新設特惠扣除；
- (b) 修訂《強制性公積金計劃條例》及《強制性公積金計劃(一般)規例》(第 485A 章)，以訂定上述可扣稅自願性供款；及
- (c) 就相關及過渡事宜訂定條文。

條例草案主要條文的詳情載於立法會參考資料摘要(檔號：INS/2/18C)第 20 段。條例草案如獲通過，有關修訂建議將自 2019 年 4 月 1 日起實施。

法案委員會

10. 內務委員會在其 2018 年 12 月 14 日的會議上，同意成立法案委員會以研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。法案委員會由黃定光議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議，並聽取團體代表的意見。曾向法案委員會提出意見的團體/個別人士的名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

合資格作稅務扣除的延期年金保單

11. 委員察悉，根據第 112 章擬議第 26N 條的釋義，"合資格延期年金保單"是指符合若干說明的保單，當中包括經保監局核證，符合保監局根據《保險業條例》(第 41 章)第 133 條刊登和公布的指引中就相關目的指明的準則的保單。根據第 41 章第 133 條，有關指引可在憲報刊登，但並非附屬法例。包括鍾國斌議員在內的委員及法案委員會法律顧問詢問，保監局就合資格延期年金保單制訂準則時所考慮的因素為何，而保監局會否就有關指引中指明的準則進行任何公眾諮詢，以及納稅人如何知悉某份延期年金保單是否經保監局核證為符合有關準則。

12. 政府當局表示，保監局將公布的指引，會載列有關資格準則及其他相關要求的技術細節，以供保險公司遵守。有鑑於該指引的內容為技術性質，保監局已就指引進行業界諮詢。在制訂訂明於指引中的合資格延期年金保單的準則時，保監局會考慮以下兩項因素：

- (i) 產品是否能符合長期退休財務規劃的目的(一些產品較類似短期儲蓄計劃)；及
- (ii) 對消費者的保障。

13. 至於就合資格延期年金產品進行宣傳方面，政府當局表示，正如立法會參考資料摘要第 17 段所述，保監局會在其網頁(www.ia.org.hk)公布合資格延期年金產品的名單，供公眾查閱。保監局將會維持及更新該名單。市民可瀏覽保監局網站，以查看哪些延期年金產品合資格作稅務扣除。政府當局亦正考慮實施合規標記制度，透過在合資格延期年金產品的產品推銷刊物上標示該產品合乎資格，方便消費者作出識別。

14. 梁繼昌議員要求當局提供資料，說明符合保監局對結構及設計所訂準則的現有延期年金產品的數目；以及合資格延期年金的銷售說明書所披露的內部回報率是否保證回報率，讓購買者可知道預期的回報，以及會否就合資格延期年金訂明任何最低內部回報率。梁議員又詢問，當局有否就合資格延期年金收取的保費金額訂明任何規定。

15. 政府當局表示，市場現有 44 個延期年金產品，但暫時只有其中 1 個符合保監局擬制訂的指引。保監局正就訂明合資格延期年金的準則諮詢業界。待訂實指引後，預期保險公司多數能調整部分現有產品以符合資格準則，屆時便會有更多合資格產品。

16. 政府當局進一步表示，在合資格年金的銷售說明書及與準購買者的相關通訊內，須清楚註明合資格年金的保證派發金額和總派發金額分別的內部回報率，讓準購買者能在評估和比較合資格產品後才作出知情的購買決定。在受規管的保險合約下鎖售的年金，須經保險公司作資產負債配對。合資格延期年金的內部回報率亦須按指引所訂明的計算方法及情況，受保監局監管及須經保監局核證。當局不會訂明合資格延期年金的指定最低內部回報率，因為回報將取決於各種因素，包括購買者的個別情況及年金的條款。

17. 至於保費方面，政府當局解釋，購買延期年金是由保險合約規管，而在有關合約下收取的保費金額則是由合約各方經考慮投保人的個別情況後協定。保監局不可能就所有這類合約訂明劃一的保費。

稅務局局長有關就已繳付的合資格年金保費所提申索的權力

18. 委員察悉，第 112 章擬議新訂第 26R 條訂明，稅務局局長根據第 1 次分部(合資格年金保費)行使權力時，可只顧及當時局長所管有的資料，按其認為適當的方式行使。法案委員會法律顧問要求當局闡釋，為何有需要就第 1 次分部訂立擬議第 26R 條，但第 2 次分部(可扣稅強積金自願性供款)卻沒有此需要。

19. 政府當局表示，根據擬議第 1 次分部第 26P(2)條，當局可容許納稅人或其同住配偶，或上述兩者就已繳付的合資格年金保費作出扣除。如果納稅人及其配偶均就已繳付的合資格年金保費申索扣除，而申索的款額超過實際已繳付的保費，稅務局局長便需要處理雙重申索的情況。由於納稅人及其配偶提交的資料可能互相矛盾，擬議第 26R 條訂明，稅務局局長可根據其所管有的資料，決定如何處理就合資格年金保費的雙重申索。

20. 根據擬議第 2 次分部第 26S 條，當局只可容許由納稅人申索其已作出的可扣稅強積金自願性供款並作出扣除，因此不會引起雙重申索的情況，擬議第 2 次分部亦無需有擬議第 26R 條的權力(關於局長行使的權力)。

就以扣除薪金形式繳付的自願性供款提出的申索

21. 委員察悉，第 112 章擬議新訂第 26S 條訂明，在符合擬議新訂第 26T 及 26U 條的規定下，可容許某人就某課稅年度，就該人在該課稅年度存入"可扣稅自願性供款帳戶"(即用以存放可扣稅自願性供款)的可扣稅強積金自願性供款，作出扣除。法案委員會法律顧問要求當局澄清，根據擬議第 26S 條，納稅人可否授權其僱主從其薪金中扣除自願性供款，並直接存入該納稅人的"可扣稅自願性供款帳戶"(即類似由僱主將強積金自願性供款交予強積金受託人的做法)，以及申索扣除。

22. 政府當局表示，可扣稅自願性供款是一種新的供款，與現行《強制性公積金計劃條例》第 11 條中所界定的自願性供款不同。有別於現有與就業有關的自願性供款，納稅人如希望作出可扣稅自願性供款，可向自己所選擇的強積金受託人開設一個"可扣稅自願性供款帳戶"，並無需經由僱主，直接由納稅人向該帳戶作出可扣稅自願性供款。納稅人可以隨時將任何金額的可扣稅自願性供款存入其"可扣稅自願性供款帳戶"。

23. 據政府當局所述，上述建議是權衡以下考慮因素後得出的最佳安排：

- (i) 把行政成本減至最低；
- (ii) 維持制度的彈性，以滿足不同計劃成員的各種財務需要和喜好；及
- (iii) 加強受託人之間的競爭。現時，僱員的強積金受託人是由僱主選擇的，但根據可扣稅自願性供款方案，僱員可自行選擇在任何一個強積金受託人開立"可扣稅自願性供款帳戶"。

24. 在擬議第 26S 條下，納稅人可就其在某課稅年度內存入其"可扣稅自願性供款帳戶"內的可扣稅強積金自願性供款申索扣除。儘管如此，"可扣稅自願性供款帳戶"持有人可透過私下安排，授權其僱主把可扣稅自願性供款存入該持有人的"可扣稅自願性供款帳戶"。這取決於計劃成員與其僱主及有關強積金受託人之間的協議。然而，就實際操作而言，由僱主代僱員作可扣稅自願性供款會造成行政負擔，因為不同僱員可在不同受託人開立"可扣稅自願性供款帳戶"，並且不定期地存入不同數額的可扣稅自願性供款。

就強積金自願性供款及合資格年金保費作出扣除的次序

25. 委員察悉，根據第 112 章擬議新訂第 26U 條，如可容許某納稅人就其繳付的合資格年金保費及可扣稅強積金自願性供款作出扣除，則須按照指定的次序容許該等扣除，即首先是可扣稅強積金自願性供款的扣除，其次是合資格年金保費的扣除。法案委員會法律顧問要求當局闡釋，以此次序容許該等扣除的原因為何。

26. 政府當局表示，納稅人或其同住配偶可申索扣除已繳付的合資格年金保費，但只有納稅人才可申索扣除其已作出的可扣稅強積金自願性供款。擬議第 26U(2)條訂明的扣除次序(即首先容許扣除可扣稅強積金自願性供款，其次容許扣除合資格年金保費)，可確保已婚夫婦獲得較為有利的稅務結果。納稅人的配偶可就超過最高扣除淨額(即 60,000 元減去可扣稅強積金自願性供款後的款額)的合資格年金保費獲得稅務扣除；如果將扣除次序倒轉，超過最高扣除淨額(即 60,000 元減去合資格年金保費後的款額)的可扣稅強積金自願性供款，便不可由納稅人的配偶申索稅務扣除。

稅務扣除額上限及已婚夫婦提出的申索

27. 部分委員(包括鍾國斌議員)詢問，當局沒有按部分業界意見所提建議把合計稅務扣除額上限進一步增加至每年 100,000 元的原因為何，以及已婚夫婦若以合併評稅或個人入息課稅方式評稅，二人申索扣除的詳情為何。

28. 政府當局表示，當局在決定把上限修訂為每年 60,000 元時，已參考了在薪俸稅制度及現正籌劃推行的新措施下，其他扣除項目的稅務扣除額上限。政府當局稍後檢討及考慮稅務扣除額上限時，會參考市場反應及立法會議員的意見。

29. 至於已婚夫婦提出申索方面，政府當局進一步表示，現時在薪俸稅下，納稅人(包括已婚夫婦)的入息都是分開評稅。因此，扣稅額一般都是以納稅人為單位。如果已婚夫婦選擇以合併評稅或個人入息課稅方式評稅，二人的入息及稅務扣除會合併計算。在合併評稅或個人入息課稅下，已婚夫婦就合資格年金保費的最高扣除額則會是 120,000 元。現時的方案容許須繳稅夫婦可分配延期年金保費的扣除額，合共享有 120,000 元的扣除額，前提是每名納稅人所申索的扣除額不超過 60,000 元的個人上限。假設一對須繳稅夫婦只有一張合資格延期年金保單，該保單由丈夫為自己購買(即丈夫本人為單一投保人及單一年金領取人)，保費為每年 120,000 元。在這情況下，雖然妻子並非該保單的投保人或年金領取人，但在丈夫扣盡其上限 60,000 元之外，餘下的 60,000 元的保費仍能全數給妻子作扣除，讓須繳稅夫婦二人合共可獲扣除 120,000 元。

在資產審查中如何處理"可扣稅自願性供款帳戶"內的權益

30. 胡志偉議員認為，存入"可扣稅自願性供款帳戶"的供款與強積金強制性供款性質相同，因為兩者均受"保存規定"所規限。就此，他要求當局澄清，於"可扣稅自願性供款帳戶"內的累算權益可否與強積金強制性供款一樣受到相同待遇及享有相同保障，即是就申請社會援助(例如綜合社會保障援助)的目的而言，有關權益不會被視作計劃成員的資產。此外，胡議員認為，就若干公共服務及社會福利計劃所規定的資產審查而言，可扣稅自願性供款及強積金強制性供款的累算權益，應剔除於資產計算當中。胡議員察悉，財經事務及庫務局一直有與各政策局/部門討論在各自設有資產審查的公共服務及福利計劃下如何處理可扣稅自願性供款，他要求當局提供資料，說明討論的結果(如有的話)。

31. 政府當局在致胡議員的書面回覆²中表示，可扣稅自願性供款是一種新的供款，與現時強制性供款和自願性供款均有所不同。一方面，可扣稅自願性供款與現時強制性供款一樣，受"保存規定"所規限，即僱員只可在 65 歲退休時或基於法例容許的理由提取供款；另一方面，有別於現時強制性供款屬法定要求並規定了供款時間、次數或金額，僱員可以隨時作出任何金額的可扣稅自願性供款。基於可扣稅自願性供款與強制性供款不盡相同，政府當局認為不能單純因為可扣稅自願性供款與現時強制性供款一樣受"保存規定"所限，便就所有設有資產審查的公共服務或福利計劃，要求政策局或部門在計算申請人的資產價值時，均一律豁免可扣稅自願性供款的累算權益。

32. 政府當局進一步表示，各項設有資產審查的公共服務或福利計劃均有其獨特的政策原意、政策涵蓋的對象及推行細節(例如如何定義資產等)。因此，各項服務或計劃應否把可扣稅自願性供款的累算權益視作資產，不可一概而論。

33. 因應胡志偉議員的書面要求，政府當局表示，根據已回覆的政策局的回應，概括而言，若在申請設有資產審查的公共服務或福利計劃時³，申請人的可扣稅自願性供款的累算權益是不可被提取，則不會被視作資產。

² 於 2019 年 2 月 27 日發出的立法會 CB(1)650/18-19(01) 號文件。

³ 例如：食物及衛生局的撒瑪利亞基金；房屋署的公共房屋申請；以及屋宇署的改善樓宇安全綜合貸款計劃等。

年金產品的回報

34. 陸頌雄議員認為私營年金過往不受歡迎，主因是回報低且行政費用和佣金收費高。鑑於香港按揭證券有限公司("按揭證券公司")所推出的公營年金與私營年金相比，回報較高且行政費用較低，他詢問延期年金產品若是由按揭證券公司推出，政府當局會否考慮就繳付予該等產品的保費提供稅務優惠。

35. 政府當局表示，按揭證券公司的即期終身年金的內部回報率約為 4%，在市場屬最高。為了讓公私營年金達到平衡的市場發展，政府當局認為不宜由按揭證券公司推出內部回報率高達約 4%的延期年金產品，因為此舉或會把私營年金排擠出局。隨着年金產品越來越受歡迎，政府當局在考慮推出更多措施以鼓勵發展合適的退休規劃產品之前，會顧及社會對於為強積金自願性供款及延期年金保費提供稅務優惠的建議有何反應。

36. 部分委員(包括陸頌雄議員及鍾國斌議員)不認同當局的意見指，按揭證券公司的公營年金的內部回報率高，會把私營年金排擠出局；他們反而認為，按揭證券公司的公營年金的內部回報率能成為衡量標準，供私營年金作基準。政府當局回應時表示，保險公司推出的產品的內部回報率，不大可能媲美按揭證券公司推出的年金的內部回報率。

對中介人的規管及公眾教育

37. 部分委員(包括姚思榮議員)要求當局提供資料，說明當局有何措施(若有的話)規管中介人向公眾推銷/銷售延期年金，以及推動公眾更加了解延期年金如何切合其退休需要。

38. 政府當局表示，當局十分重視公眾教育及中介人的銷售手法。正如立法會參考資料摘要中提及，政府當局鼓勵保險公司加強培訓銷售年金產品的中介人，而保監局和強制性公積金計劃管理局("積金局")亦會繼續密切監察中介人的銷售手法。另一方面，政府當局亦正聯同投資者及理財教育委員會、保監局和積金局籌備進行宣傳和公眾教育，讓市民更了解如何就個人退休需要評估不同的財務規劃工具。

其他事宜

39. 在進行商議期間，委員藉此機會就多項事宜表達關注及提出建議，當中包括強積金計劃的表現及管理費、"全民"退休保障等。

40. 包括郭家麒議員在內的委員指出，強積金受託人收取過高管理費的問題仍然存在，並強調政府當局有需要持續檢討及優化強積金制度。

41. 郭家麒議員批評強積金計劃的投資表現，以及政府不願意推行全民退休保障。他詢問為何不容許在其他退休計劃及財務產品(例如長期的銀行存款)所作的供款及儲蓄獲得稅務扣除。他察悉，香港金融管理局("金管局")管理的投資組合，自 2007 年以來的年率化內部回報率平均約為 6.1%，而長期增長組合自 2009 年設立至 2017 年 9 月底為止的回報率約為 13.5%，遠高於強積金計劃的回報率。就此，郭議員促請政府當局為僱員成立一個由金管局管理的基金，以紓解很多強積金計劃的管理費高昂及回報一般的問題。

42. 政府當局表示，為應對人口老化，世界銀行倡議多根支柱發展模式的概念框架，藉此改革全球退休金制度⁴。近年，不少海外經濟體均在退休金改革的過程中改善或設立自願性的"第三支柱"。該支柱可包括多種形式，但主要特點是靈活和自由決定供款額，以補其他支柱設計具較少彈性的不足。

43. 政府當局進一步解釋，延期年金的設計包含累積期及年金期，有助培養財政紀律的文化，通過定期儲蓄，為退休後生活提供穩定的收入，從而降低長壽風險。由於一些儲蓄產品(例如銀行定期存款)只達到累積的目的而不能達到年金的目的，因此政府當局認為鼓勵公眾利用延期年金作為自願性退休規劃工具，是恰當的做法。儘管如此，政府當局亦強調，自願性退休規劃工具只屬退休規劃工具的一部分。再者，年金未必適合所有人。在決定購買前應考慮各種因素，例如流動現金的需要、遺贈動機、財政紀律，以及是否有其他替代選擇。

⁴ 5 根支柱包括：

- (a) 無須供款的零支柱——由公帑支付的老年金或社會保障計劃；
- (b) 強制性的第一支柱——公營管理的強制性供款計劃；
- (c) 強制性的第二支柱——私營管理的強制性職業或私人退休供款計劃；
- (d) 自願性的第三支柱——自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄；及
- (e) 自願性的第四支柱——公共服務、家庭支援及個人資產。

生效日期

44. 根據條例草案第 1(2)條，條例草案如獲通過，有關修訂建議將自 2019 年 4 月 1 日起實施，該日期亦是 2019-2020 課稅年度的開始。

恢復條例草案的二讀辯論

45. 政府當局及法案委員會均不會對條例草案提出任何修正案。法案委員會對於在 2019 年 3 月 20 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論並無異議。

徵詢意見

46. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 2 月 28 日

附錄 I

《2018 年稅務及強積金計劃法例(關於年金保費及強積金自願性供款的稅務扣除)(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 黃定光議員, GBS, JP

委員 李慧琼議員, SBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
梁志祥議員, SBS, MH, JP
梁繼昌議員
郭家麒議員
張超雄議員
鍾國斌議員
周浩鼎議員
陸頌雄議員, JP
譚文豪議員
鄭泳舜議員, MH

(總數：14 名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 譚淑芳女士

附錄 II

《2018 年稅務及強積金計劃法例(關於年金保費及強積金 自願性供款的稅務扣除)(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體/個別人士名單

1. 自由黨
2. 陳寶瑩小姐
3. 理晴小姐
4. 梁國雄先生