

立法會CB(1)343/20-21(01)號文件

To: panel\_fa@legco.gov.hk

From: Bill Tang <[REDACTED]>

Date: 12/03/2020 11:02AM

Subject: 就改革強積金制度向立法會提出公開意見書

(See attached file: 鄧家彪就改革強積金之十大問題及七項建議-WPS  
Office.pdf)

立法會

財經事務委員會

主席

林健鋒議員，GBS，JP：

強積金制度已運作二十年，影響四百萬供款成員的退休福利，以及整個社會的退休保障。就此，本人撰寫一份公開意見書，祈盼供各委員、政府部門及公眾人士參考。

本人並懇請委員會能就強積金事宜邀請公眾提交意見，好讓強積金成為更有效、成本更低、表現更佳的保障制度。

鄧家彪

# 改革強積金之十大問題及七項建議

鄧家彪

強積金制度已進入二十年了，面對人口老化，制度失信，政府不得不加大力度進行改革，本人特此撰文，詳細闡述本人的觀察和建議。

強積金剛好成立二十週年，所有市民都已經習慣供款，而且各行政部門和法院機構，都確認強積金作為證明收入和僱傭關係的重要資料，相比起其他社會制度和公民義務，強積金更具廣泛性。；但強積金卻不是一個受歡迎的制度。而要論及香港政策失效、市場失衡，莫過於強制市民供款，放任金融機構食利，不設回報及收費標準，不取消對沖，不檢討成效，更無助扶貧的強積金制度。在 2011 年 3 月時任財經局局長陳家強博士在立法會上侃侃而談，推算月入 1 萬元的打工仔累積 20 年後可獲 78 萬元！但實情是，據積金局今年 9 月公布的 2019 年累算權益統計分析，共計有 9 萬名僱員在過去 19 年不間斷供款，平均只可累積約 42 萬元，僅達預期一半，可見私營強積金的成效明顯被高估。現時，香港人口老化加劇，如不為強積金動手術，強積金實在未能為廣泛市民提供保障。本人期望 強積金成立 20 周年，政府及社會深入檢討、改革和提昇強積金制度，做好退休保障的制度！

本人羅列本人觀察的十大問題及七大建議，祈拋磚引玉。

## 問題一：回報不保值，退休生活失預算 (欠缺保證)

強積金欠保證合理回報機制，是私營強積金的根本弊病。根據工聯會訪問超過六千名工友的調查所得，「追不上補脹」是廣大市民不滿意強積金的主要原因，對於欠缺投資經驗的市民更覺得是「強蝕金」。回顧往日強積金法例審議時，勞工界已提出要求保值措施，因而政府推出兩類「保本/利息基金」及「保證基金」，兩類基金根本不保證增長能追及通脹。至於其他較高風險性質的基金也不存在保證性質。在 2015 年，政府推出「核心基金」/預設投資策略，只管收費不問回報，當時本人在立法會提出修訂法案，要求設立保證回報跑及通脹的機制，可惜當時不獲立法會通過。

保證合理回報，正是強制供款制度的社會信任基礎，也是最需要保障的廣泛日夜拼命工作的工薪階層所盼所望。例如，政府的財政儲備投放在金融管理局正是 5% 的利息保證，而教育局統籌的資助學校教師公積金也是保證 5% 以上年利息。即使強積金成立之初，問責局長也是假設市市民的強積金每年獲得 5% 回報。為何現實是，積金局不能找到實際數據，證明有多少僱員獲得 5% 回報。為了強化公眾對制度和政府的信心，減少市民對退休生活的憂慮，以及鼓勵增加供款，強積金設立確保跑贏通脹的保證機制，刻不容緩。

## 問題二：退休保障微薄 (保障不足)

世界銀行在 2016 年各地退休金制度的評估，明確指出香港強積金問題是不足夠 (*inadequacy*)，假設權益增長等如通脹，10% 的收入供款水平，供款 40 年只能等於 48 個月月薪，假設收入替代的比例屬中水平的四成，也只能達到 120 個月(十年)，但由於強積金是界定供款性質，沒有再分配功能，

低收入者情況可謂非常困難。根據積金局 2019 年 12 月數字，連續不間斷供款二十年的成員戶口只有九萬個，平均權益是 42.3 萬元，假設即時退休，十年間每月開支 \$3500，已耗盡全數了！現時強積金戶口成員逾四百萬（包括僱員/自僱人士），平均每名成員只有 21.7 萬強積金，而實際累積逾二十萬元或以上的強積金戶口只有 141 萬個；因此，估計六成成員的強積金不足二十萬！退休保障不足！屬同樣私營管理模式的澳洲正計劃供款率由 9.5% 逐步增至 12.5%（單方面僱主供款），但香港的強積金供款上限三萬元十年不變。事實上，正是強積金回報欠保證、營運欠監管，令市民失去信心，才反對強積金增加供款。

### 問題三：對沖徹底破壞積金制度（制度漏洞）

遣散費和長期服務金抵銷強積金僱主供款權益（對沖）是違反強積金制度原意的最嚴重漏洞，這正是當年政府遊說商界同意創設強積金的折衷結果。遣散費是每年 67% 月薪，而強積金僱主供款則只是每年 60% 月薪，遣散費把半份強積金對沖得乾乾淨淨。2015-2019 年對沖強積金的總數逾 200 億，2020 年經濟持續惡化，企業裁員不斷，估計 2020 年對沖金額逾 60 億新高，佔一年強積金淨供款額的一成，或提取權益額兩成。對沖問題不解決，強積金只淪為僱主儲錢撥備區的工具，僱員更加欠缺誘因管理好強積金，甚至有部份僱員為了獲得應急錢而主動要求僱主遣散，對沖機制扭曲了退保原意，經歷對沖的僱員退休保障更打了一個大折扣。

### 問題四：便利僱主有違經濟趨勢（設計脫節）

香港奉行資本主義兼小政府運作，再加上資訊科技的高速發展。所以，工作零散化、網絡化，盛行短期合約及多勞多得的件工制，所以僱傭關係愈來愈不牢固，撇除公務員、部份公營機構、醫管局和資助學校，企業崗位終生制可謂痴人說夢、妄顧現實（承上點，只有九萬人在過去二十年持續受聘單一僱主已可見一斑），打工仔女頻繁轉工或身兼多職是常事。然而，強積金的設計是便利僱主，計劃由僱主選擇，而不是戶口跟僱員走，導致一人多戶口，難以管理及發揮效益，打工仔往往一年收到多間受託人的報表，不容易掌強積金狀況。現時強積金系統下共開設了逾一千萬個賬戶，平均每名成員約 2.5 個戶口，當中竟有 36% 戶口結餘不足一萬元！可想而知管理效益極低！

### 問題五：市場監管設計失效金融機構食利嚴重（市場失效）

私營運作是假設，透過付費者的理性選擇，促使營運方競爭改善表現，主要體現在收費（成本控制）、回報、透明度及服務態度。然而，強積金制度設計徒讓金融機構食利，正是市場失效的例子。今年，估計金融機構已從強積金獲得 145 億（10000 億/開支比佔 1.45%）！十年前，開支是 70-80 億，水漲船高，積金賺蝕機構照收費，實在是賺暴利、欠表現，而政府無力督促！估計過二十年來，打工仔透過強積金已向相關金融機構「貢獻」最少一千五百億元！

首先，強制僱員參與計供款，已不是自由意願，加上面對複雜的投資選擇，根本不是大眾可以承擔，即使大學學歷的記者也不懂當中內容。其次更諷刺的是，選擇受託人竟是僱主，但僱主沒有誘因監督受託人表現和服務，受託人是否真誠和負責任地為僱員作出最佳服務，根本無人知曉，也無人可問津。關鍵的是，積金局和政府絕不承擔代表僱員利益監管受託人集團的責任，積金局董事局只是匯集“持份者”，政府不過問收費和表現，只是信賴市場，監管缺位不問責。舉例，現時大部份受託人把行政管理和投資工作，委託其同集團的姐妹公司，而受託人的集團母公司正正是強積金制度下的推薦人/保薦人(sponsor)，即集團主腦，負責訂定基金收費、基金規劃和包裝推廣，積金局根本無權依法過問這些推薦人的職能和收費！早在 2012 年積金局的研究報告已直指問題，但不見解決。再加上受託人不會公佈他們的營運資料和益損細節，董事局沒有公眾人士，究竟聲稱代表員工利益的受託人，是向誰負責呢！

制度架構問題，監管機構錯位。舉香港教師公積金和盈富基金作例子，這兩個基金成立委員會，前者以教師，後者以獨立專家為主，委員會按成本及表現揀選投資機構和行政機構，所以價廉益多。這例子正正揭露了強積金架構問題。而奉行私營強積金制度的國家如墨西哥和智利，他們會立行監管營運者的收費，例如墨西哥政府有權審批及否決營運者來年收費預算！但香港則監管錯位。而盲目信奉市場運行、聽信商界精英正正是其中特區政府管治失敗的根源之一，強積金就是例子！

#### 問題六：資訊煩多不到位關鍵訊息欠透明 (資訊失焦)

強積金基金超過四百隻，花多眼亂；儘管積金局已大幅度提昇透明度及用家友善，成立透明度網上基金資料平台；諷刺的是，僱員個人戶口的訊息卻毫不理想。受託人每年(一至四次)會向僱員發出的強積金成員報告，但報告卻沒有顯示成員賬戶的實際收費開支或支出比率，也沒有顯示回報率及總體回報率，受託人的報告竟可欠缺關鍵資訊！而僱員平均有 2-3 個強積金戶口，可想而知，資料多但卻不到位，關鍵訊息失焦。可悲的是，資訊失焦竟然多年沒改善。

#### 問題七：整筆過提取道德風險大 (道德風險)

強積金是界定供款計劃，並非社會保險，權益提取方式是整筆過領取。儘管法例容許分期提取，但絕大多數僱員決定盡早整筆過提取強積金。但整筆過強積金數額往往涉及數以十萬元計，存在明顯道德風險，包括不善理財、錯誤投資、寬鬆消費，或者用於子女家人結婚置業身上，整筆過提取未能準確應付退休生活持續的目的。

#### 問題八：成本高昂不見標準 (收費偏高)

2016 年，積金局就基金開支/收費進行整體趨勢研究，揭示市場失衡的問題，透過全面科學調查，得出幾個結論，包括：

1, 基金收費高不等於回報好，反過來，不少低收費基金的回報尤勝基金。因此，收費貴但卻表現差。

2, 資產規模大的基金的收費依然高企，往往收費遠高於資產規模小的新基金。強積金根本沒有發揮規模效應，降低收費！

3, 新批出基金收費往往低於較舊的基金，尤其是，受託人基於輿論壓力，推出低收費基金(往往是被動追縱指數型基金)，可惜，往往此類基金規模細、參與者較少。

由以上可見，受託人不會主動減費，市場規律失衡，資產規模大只能代表受歡迎，但絕不代表價平兼優質。而低收費基金直接損害受託人利益，兼且受託人由僱主選擇，兼且普遍僱員管理能力不足，受託人和基金公司對強積金收費予取予攜，收費高昂卻不見標準！當然，其實有一個標準，基金賺蝕一律按基金資產按比例收費，絕不含糊。

#### 問題九：功能單一落後難以銜接開拓 (功能單薄)

強積金功能單一，只涉及強積金供款的收付功能及當中的投資。這套龐大的支付系統是否可兼容其他保險項目，例如意外保險、壽險、醫療及勞保，又例如是否可轉化為年金計劃，未見有任何調研探討。另外，強積金制度是一項具認受性的僱傭關係證明和入息證明 (例如法庭確認)，強積金是否可銜接政府各種福利計劃的申請，例如在職津貼或學生津貼，讓基層家庭是否可直接和自動取得相關生活補助，扶貧更到位和簡便。強積金也可以轉化為香港市民參與或自願購買內地社保系統，例如養老和醫療，以促進大灣區融合發展。遺憾的是，香港強積金功能單一，特區政府和業界沒有籌謀開拓，實在未能跟上電子化和區域化的趨勢。

#### 問題十：數據資料難以應用作科學調研 (調研乏力)

公營運作的全民供款系統的好處是能讓政府掌握人力市場真正的數據及當中的狀況，包括不同年齡、性別、行業僱員的薪金分佈和水平，甚至了解社會失業及再就業狀況，企業規模及人力成本，透過大數據分析，更有利科學制訂社會服務和經濟發展的政策，同時，對於政府改善評稅估稅和福利援助有實際好處。奈何的是，強積金是分散式私營管理，積金局往往只能根據法例要求受託人提交與強積金服務有關的資料，用途有限兼且費時失事，白白浪費科學調研社會經濟狀況的上好工具。更具針對地說明，現時強積金制度可掌握的數據根本不足以全面客觀檢視強積金的成效，例如低收入人士會否基於經濟地位和能力較低，會在強積金的回報上(不懂選擇)較差，又例如擁有穩定僱傭關係的僱員，強積金累積成效是否遠勝關係多變不穩的僱員呢？

就著上述的十大問題，本人提出下列七項建議：

1, 儘快落實取消強積金對沖機構，基於勞資共識，可採用劃線方式取消對沖及政府短期資助，讓僱主可承擔有關方案；

- 2, 強積金行政工作及數據工作中央化處理, 交由特區政府經投標程序, 擇選具成本效益的行政機構, 並一併解決數據獲得的障礙;
- 3, 委託金管局旗下的公營公司: 按揭證券有限公司成為受託人, 並提供保證跑及通脹水平的基金回報, 公營激活私營;
- 4, 落實強積金跟僱員走, 以僱員為本統籌戶口管理, 及早日落實強積金全自由行;
- 5, 政府成為受託人的監管者, 包括劃一強積金僱員戶口報告的格式, 並且設有收費審批權, 仿效墨西哥模式, 要求受託人提交翌年收費預算申請, 由政府審批, 管控開支增長, 或引入按表現收費的真正市場機制, 並一併解決推薦人高昂收費無監管的問題, 受託人的管治透明度也是重點改革所在, 包括引入公眾人士或僱員代表, 成為受託人獨立董事, 而且須披露受託人的每年財務狀況;
- 6, 強積金在落實上述措施的情況下, 增加供款比例及提高供款上限, 並早日落實政府為低薪僱員代供強積金的措施;
- 7, 研究及促成強積金功能提昇, 包括結合年金保險供款及給付, 兼容其他個人保險付費及大灣區社保系統, 銜接政府各種扶貧津貼計劃。

二零二零年十二月一日